

CAI  
ZI  
-1969  
IO11







Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

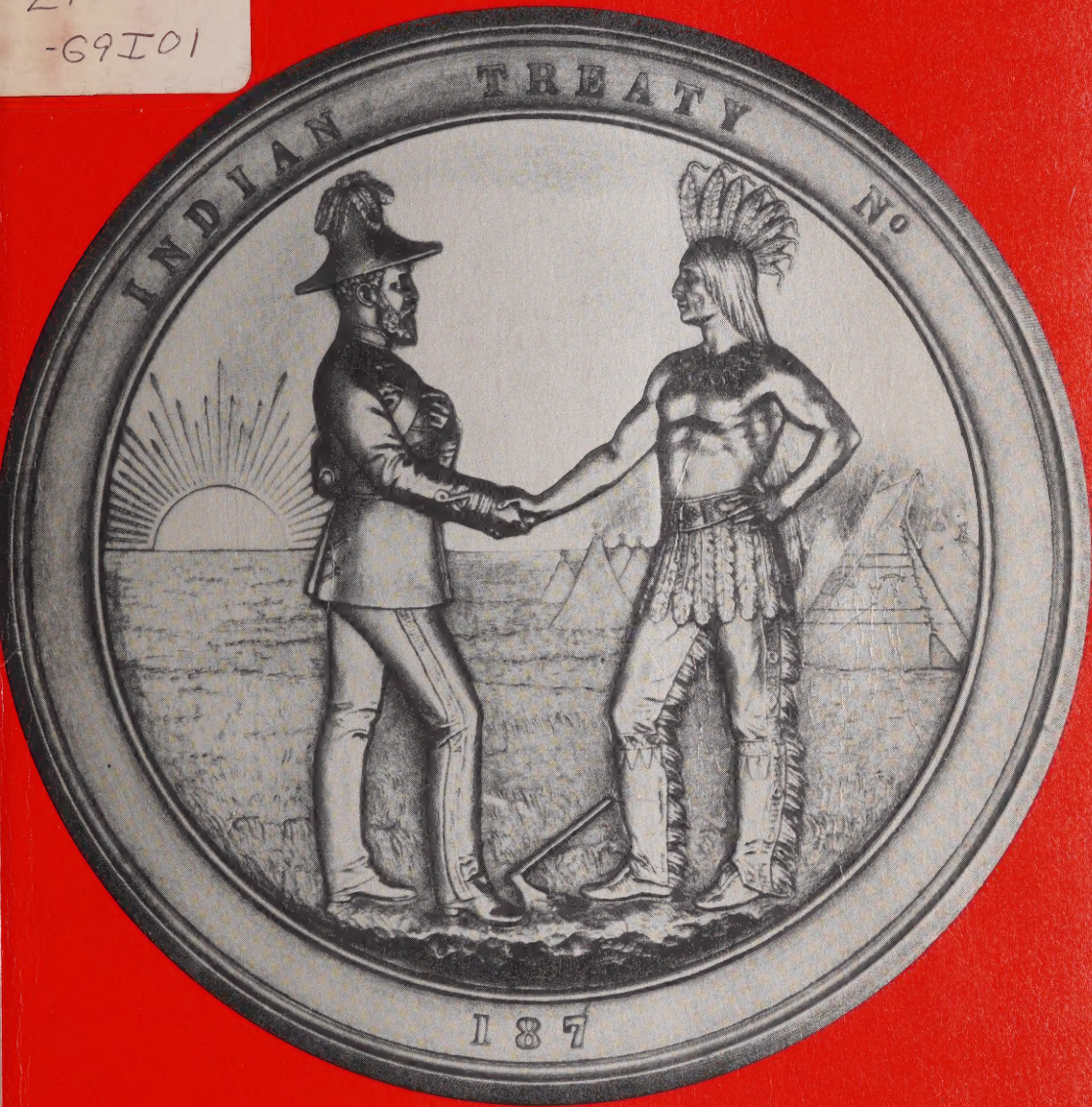
<https://archive.org/details/39201525070107>

A Report

# COMMISSIONER ON INDIAN CLAIMS

Statements and Submissions

CAI  
Z1  
-69I01



Un Rapport

# COMMISSAIRE AUX REVENDICATIONS DES INDIENS

Déclarations et Mémoires



LCANADA.

Govt  
Pubns

1 INDIAN CLAIMS COMMISSION

CAI

2 MISCELLANEOUS PUBLICATIONS

ZI

3 -1969

ION



Commissioner on  
Indian Claims

*A Report:  
Statements and  
Submissions*

Commissaire aux  
Revendications  
des Indiens

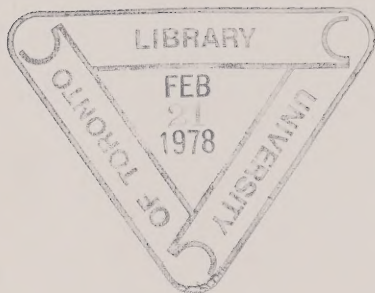
*Un Rapport:  
Déclarations et  
Mémoires*

### Cover illustration

For a full description of the medal, see: Jamieson, Melvill Allan. *Medals Awarded to North American Indian Chiefs, 1714-1922*. London, Spink & Son Ltd., 1936: 53.

### Illustration sur la couverture

Pour obtenir une description complète de la médaille, voir: Jamieson, Melvill Allan. *Medals Awarded to North American Indian Chiefs, 1714-1922*. London, Spink & Son Ltd., 1936: 53.



© Minister of Supply and Services Canada 1977

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977

Available by mail from:  
Printing and Publishing  
Supply and Services Canada  
Ottawa, Canada, K1A 0S9  
or through your bookseller.

En vente par la poste:  
Imprimerie et Édition  
Approvisionnement et Services Canada  
Ottawa, Canada, K1A 0S9  
ou chez votre libraire.

Catalogue No. RC31-2/1977  
ISBN 0-660-00971-4

Canada: \$3.50  
Other countries: \$4.20

N° de catalogue RC31-2/1977  
ISBN 0-660-00971-4

Canada: \$3.50  
Autres pays: \$4.20

Price subject to change without notice.

Prix sujet à changement sans avis préalable.

*To His Excellency  
The Governor General in Council*

MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY

I, the Commissioner on Indian Claims, appointed in accordance with the terms of Order in Council of 19th December 1969, P.C. 1969-2405, to review and study grievances concerning Indian claims,

BEG LEAVE TO SUBMIT  
THIS REPORT

A handwritten signature in dark ink, reading "Lloyd Barber". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping underline that extends to the right.

Lloyd Barber,  
*Commissioner on Indian Claims*

March, 1977



## Contents

	<i>Page</i>
Introduction .....	1
Statements and Submissions.....	5
I Native Aspirations and Canadian Society .....	5
II The Recognition of Aboriginal Rights .....	10
III Treaty Claims .....	14
IV The Mackenzie Valley Treaties .....	19
V Métis and Non-status Indian Claims .....	22
VI Band Claims.....	24
VII Approaches to Settlements .....	35
VIII The Structures of Comprehensive Settlements.....	41
IX A Framework for Resolution .....	48
Table des matières .....	57



## INTRODUCTION

My period of tenure as Indian Claims Commissioner has witnessed the acceptance, by both the Government and the Indian people, of the principle of negotiated settlements of Indian claims. A Joint Committee of Cabinet Ministers and the National Indian Brotherhood has, for some time, been overseeing work on processes through which such an objective might be achieved. Under the direction of this Committee, the Canadian Indian Rights Commission will soon be in operation. This new approach, which originated through discussions between my Office and Indian leaders during 1974, is designed to facilitate the co-operative resolution of claims issues. It is clear to me that such a process is essential if the sense of grievance and frustration which is the root of many Indian claims is to be alleviated.

The climate for redress of Indian grievances has not always been so propitious. The Office of Indian Claims Commissioner was proposed in the 1969 White Paper on Indian Policy. When I was appointed to the position in late 1969, Indian opposition to the White Paper was powerful and growing. The Office of Commissioner was rejected by Indian leaders because it was seen as a creature of the White Paper and because the Commission's terms of reference appeared to preclude any examination of the question of aboriginal rights.

In light of the situation, various courses of action were possible. The Commission could have folded up and left matters completely unresolved and bitterly contentious. It could have forged ahead, despite the opposition, held hearings, conducted research, and produced the conventional variety of report, all in the absence of real input from Indian people. Instead, the Commission adopted an informal, responsive and consultative mode in attempting to help the Government and the Indians achieve a better understanding of the matters in question and work towards a mutually agreeable mechanism for their resolution.

In view of the circumstances, I decided to operate with one very close associate, my executive director, Mr. Brian Pratt, from headquarters away from Ottawa and jointly with my continuing responsibilities at the University of Saskatchewan in Saskatoon. It was decided that we should respond to Indian invitations to us, that we should attend personally to these invitations, and that we should submit views and recommendations on the issues and on processes for their eventual resolution from time to time as the situation developed. It was also decided to develop a Research Resource Centre and a small administrative unit in Ottawa.

Many issues, large and small, from all parts of Canada, were examined. Representations were made to Government on the aboriginal and treaty rights issues, on a large number of band claims, on research funds for Indian organizations, on Indian access to Government files and on other concerns. Gradually, progress was made on understanding the issues involved and on considering means for resolving them.

The role of the Indian Claims Commission thus evolved into one characterized by a variety of functions: chairman of negotiations, facilitator, mediator, middleman, ombudsman, prodder, sounding board. Sometimes specific questions required immediate resolution, but more often it was a matter of the general framework within which on-going issues between the Indians of Canada and the Government could be identified and resolved.

My approach to my mandate has been unorthodox and under the circumstances it is inappropriate to produce the normal type of Commission report. It is my view that a single set of formal recommendations by a third party could not do much at this stage to advance the problems presented to me for consideration. My goal has been to try to lay a base for effective resolution by helping the primary parties, the Indians and the Government, to come to a better understanding of each other's views. My reporting has been done through numerous speeches, submissions and discussions on various issues. The staff at the Research Resource Centre in Ottawa brought together the following excerpts from these presentations to provide a representative sample of the work of my Commission, when it has taken written form. It is impossible to convey an adequate impression of the scope and value of the many informal meetings and conversations we have had with Indians and government personnel. A complete set of my written representations will, of course, be lodged with the Public Archives of Canada, and will be available to the new Canadian Indian Rights Commission.

It is clear that most Indian claims are not simple issues of contractual dispute to be resolved through conventional methods of arbitration and adjudication. They are the most visible part of the much, much more complex question of the relationship between the original inhabitants of this land and the powerful cultures which moved in upon them. That the past relationship has been unsatisfactory both for them and for us cannot be in dispute. There are too many well-documented cases where we failed to live up to obligations which we presumably entered with good faith, and which Indians accepted with equal or greater faith. Satisfactory settlement of these obligations can help provide the means for Indians to regain their independence and play their rightful role as a participating partner in the Canadian future. The claims business is no less than the task of redefining and redetermining the place of Indian people within Canadian society. They themselves are adamant that this shall be done, not unilaterally as in the past, but with them as the major partner in the enterprise.

Achievement of this goal will require major modifications to the processes of government which have been evolved to deal with Indian people. It will no longer suffice for governments to manage so many aspects of their lives. Increasingly, Indians are demanding and achieving the right and the responsibility for management of their own affairs. Effective resolution of claims can provide resources and political power to Indian people on a basis that will contribute to their real independence. Anything less than this will make a mockery of the processes now in play and will simply sow the seeds for another hundred years of grief. I remain optimistic, but patience and good will must exist in abundance. The issues will not be solved either easily or quickly and the processes of resolution must be fair and equitable if the agreements reached are to be durable.

I will not be directly involved in the work of the Canadian Indian Rights Commission which will carry on where I left off. However, I remain deeply concerned about the future of Indian relationships with other Canadians and I will

be available to assist in whatever way I can. I wish my successors well. It is an area of endeavour of high moral purpose. The issues involve no less a matter than the survival of Canada's original inhabitants and a measure of us as a people and a nation in the world.

I am grateful to my administrative personnel; to the staff at my Research Resource Centre, under the direction of Dr. Stewart Raby; and to Professor Kenneth Lysyk and, later, Professor Kenneth Norman, my legal counsel. I have appreciated their loyalty and support through trying circumstances. I am particularly indebted to Mr. Brian Pratt, without whom my work would have been impossible.

I am indebted to the Indian people I have met and come to know during the course of my Commission. They have taught me many invaluable lessons about life, lessons that could not have been learned had I not known them.

Lastly, I am grateful to a Government which provided me with substantial freedom of action in this most complex activity.



# STATEMENTS AND SUBMISSIONS

## I Native Aspirations and Canadian Society

1

*In a letter to the Prime Minister, dated the 30th of October, 1974, the Commissioner wrote:*

Underlying all claims in all parts of the country is the Indian contention that they have a right to continuing special status within this country. Right or wrong, this position is the bedrock foundation of Indian self-perception. Without this, they feel they will lose their identity and with it the potentiality for building their communities into healthy, viable elements in Canadian society. I think there is no doubt that they will persevere in this conviction.

2

*These remarks to the Prime Minister convey the essence of a speech given on The Basis for Native Claims in Canada in Yellowknife in October, 1974. Addressing the Rotary Club, Dr. Barber said:*

Since my appointment as Indian Claims Commissioner, I have had the opportunity to carry out extensive studies and discussions with native people about their claims. I have spent a great deal of time trying to understand the basis for these claims, and it has led me to the strong conviction that there has always been a serious fundamental difference between our views on what is right and desirable and the native view on what is right and desirable in the relationship between native people and the larger Canadian society.

Traditionally, our view has always been that native people must play our game, essentially by the same rules, with some help from us but on a gratuitous basis. This point of view is woven throughout the entire history of Indian affairs in Canada, although there have been times when the Government has tended to be less aggressive about integration and felt that the best policy was to separate Indians as far as possible from the mainstream of Canadian society. While direct integration hasn't worked in the past, there is still a great tendency to see it as the only realistic

approach to Indian affairs in Canada. Those who advocate a continuation of this policy hold that the goal of equality for Indian people, with assistance from Government, can be achieved. While they would acknowledge that the game is heavily loaded against native people because of cultural and educational differences and so on, they appear to feel that native people can be given enough special assistance to enable them to compete effectively as ordinary Canadians within the framework of conventional political and economic activity in Canada.

I think there was a time when I held this view myself. However, since I have become involved in native claims, I have come to see that native people simply do not buy our basic assumptions about what is right and what is workable. As I understand it, they are saying to us, first of all, that because of their original land rights they have an ownership and right to direct participation in resource development and a high degree of political autonomy within the larger society. This right derives, of course, from their original occupation of Canada before Europeans came. They are saying that they are a distinct and, in some ways, separate people who must have a special status within our country. Secondly, I think they are saying that as a practical matter, no matter how hard we try, it is simply not feasible to think that native people can be brought into our game just like us when they start with such basic differences in culture and so heavily disadvantaged from the standpoint of economic and political power.

This basic idea of a right and a need for substantial resources and self-determination is not unique to the Northwest Territories. Native people in all parts of the country are working from this same basic position in the wide variety of claims that are being put forward. It is my impression that this has always been very much at the root of the Indian view, but until recently they have not had the political power to put their case forward with full force. We should not, however, think that it is anything new or that it is something created by a new generation of Indian leaders or that it is something that developed because the Government decided to support the development of native organizations. When you study the history of native affairs in Canada it becomes quite apparent that this position has been held from the start and has merely been dormant waiting for articulate political leadership. I am quite convinced that native people have always seen the rest of us as intruders in a land which was entirely theirs, and while they have been powerless to do much about it, they nevertheless hold views and feelings which are very similar to the views of previously colonized but now emerging nations in the Third World, or to the aspirations of various peoples around the world who feel that their original sovereignty has not been respected.

All the while that native people have been harbouring their firm belief in their right to identity as a special people, we have tended to assume that they were merely a poverty problem on the periphery of our affairs in Canada. While a study of history can do much to show why native people have always held these views, the important thing is that we start to listen now. As close as some of us have been to native people over the years, we really haven't been listening. As we begin to listen now we will find many things that may be difficult to accept initially, but which finally will be seen to have considerable merit.

One of the things that we must face at the outset is that, while we have always talked in terms of integration and equality, the fact is that we *are* co-existing with

native people in this country; we *are* separate; and they *do* have a special status under our constitution, through law, and through Government policy. So when native people talk in terms of some degree of separateness and special status, they are not really suggesting something new but, rather, new forms of the basic relationship that has always existed between them and other Canadians. I believe that we have been ignoring a basic reality which must be accepted before we can accomplish much in the way of viable relationships. We may not think that separateness is desirable, but we must accept that it exists, and it may be that new and healthier forms of it may be necessary before we can really come closer together with native people.

Seen as an effort to maintain their identity, the history of native communities in Canada is a remarkable story of the fight for survival of a greatly outnumbered people who have tenaciously stuck to their identity, even though it has meant a great deal of hardship.

One of the responses I hear from non-natives who are thinking about this situation is that the country was in fact conquered by Europeans, without any significant wars or bloodshed, but nevertheless conquered, and native people should accept this and give up any aspirations they may have had to a continuation of their traditional place in Canada. I find this point of view a little hard to accept myself on at least a couple of counts.

Any of you who may have seen the recent film *White Dawn* will know of one symbolic story of how native people initially opened their doors and provided a great deal of assistance to newcomers. I think this is not an aberration in Canadian history but, in fact, a consistent pattern in the first meetings between Europeans and native people in this country. For us to have accepted their generosity and their assistance, to have accepted their basic concept of sharing, and then to later claim that we were in fact conquerors in disguise and that they really have no rights seems to me immense hypocrisy.

Another aspect of the history of European contact with native people is that we recognized in the early stages their substantial right to land in the country and their right to govern their own affairs. Over the years, we have whittled away at these rights to the point where there is often very little left. Native people are now saying to us that they want a recovery of the basic rights that we recognized at the outset.

Finally, as a practical matter, I don't think it is of much use to argue at this point that native people were conquered and have no rights. The fact of the matter is that they do not feel they were conquered, they have not consciously or willingly given up nearly as much as we have assumed, and they are simply not prepared to accept assumptions of this sort. They are saying that this was originally their country, that we have either never made a satisfactory deal with them or we have not lived up to the spirit of the deals we did make, as in the treaty areas, and that we must do so now in terms which are acceptable in this day and age.

Perhaps they are asking us to think about how we would deal with a situation where Canada found a hitherto undiscovered island populated by people who lived off the land, and Canada wished to extend its sovereignty to the island. How would we deal with this kind of a situation today? Would we ignore the rights of the people who lived there, or would we accept their basic rights and work out an arrangement which was fully satisfactory to both sides? Some would say that this example is completely irrelevant because contact occurred many, many years ago in Canada

and that is all water under the bridge. Well, we all know we can't turn back the clock, but we must accept that we have some unfinished business and native people are asking us to look at it in a light which recognizes their original free and independent sway over this vast country.

In thinking along these lines, Indian leaders have brought to my attention several examples of Indian self-determination under the jurisdiction of a larger power. For example, my understanding is that certain tribes of Indians in the United States, notably the Navaho, have a substantial degree of autonomy in their own affairs. For example, I believe they run their own court system. Other examples have pointed to the idea of domestic nations and protectorates of various kinds. Still other examples which they advance point out that within our constitution we grant a high degree of autonomy to provincial and municipal governments. None of these models is necessarily appropriate, but we must accept that native people are seriously talking about a distinctly different place within Canadian society, and opportunity for greater self-determination and a fair share of resources, based on their original rights. No doubt this will require new and special forms of institutions which will need to be recognized as part of our political framework.

In thinking about native aspirations, I think it is quite relevant to look at the aspirations of French Canadians. In many ways, French Canadians have held similar political and economic aspirations, in that they have always insisted on having a substantial resource base and running their own affairs as much as possible. For them, it has worked out reasonably well because they are substantial in numbers, concentrated largely in one geographical area, and have had the political muscle to make it possible for them to achieve many of their objectives through provincial status. Indians, I am sure, would say that they have every bit as much right, not as one of the founding races but as *the* founding race in Canada, to be able to satisfy their aspirations in this respect, although I would not want to suggest that provincial status is something that they have in mind or that it would be at all workable.

But in mentioning provincial status, another parallel comes to mind. It seems to me that native aspirations in the Northwest Territories are not substantially different from the aspirations of other northerners who want provincial status. Such status would give, in effect, the right to own and run that part of the country. Native leaders are talking in exactly these terms and, while I appreciate that there is a substantial racial element in their position, it is at root based on aspirations similar to those close to the hearts of all northerners.

Another point of view with which I am often confronted in reaction to the native position is that all of us, native and other Canadians, have come to the part of Canada we live in from somewhere else and that native people should not have any more rights than the Scots, or the Ukrainians, or the Chinese, who have come to Canada more recently. There is, of course, one major difference. Native people in Canada resided here for a substantial period of time before European contact. All of us who have come subsequently did so of our own free will, knowing the government and the rules under which we would live. This is not the case with native people. They were here and we imposed ourselves upon them.

Still others are skeptical that native people can really assume the responsibility that goes with considerable resources and autonomy. This viewpoint usually rests on the history of native affairs in Canada and I think that one must note that a lack of

resources and autonomy has not permitted any significant demonstration of their capacity to cope with economic and political independence. From where I sit, I can say most strongly that I think there is no doubt that they can cope perfectly well if they have the resources and control over their own lives. The leadership will develop if the opportunity is there. Already, we have in many Indian leaders in this country an indication of the sincerity, dedication and capability needed to face today's problems.

What are the implications of all this for non-native northerners and for non-native people across Canada? If there is a fear that our style may be cramped a bit in the future, I think it is well-founded. If we are to deal fairly with native people, it must mean that they are given the type of power in economic and political terms which will make things more difficult for us in some ways. Notably, the development of the North and other remote parts of Canada may become more difficult from the standpoint of non-native people. But we have to face this. And I think it can be argued that ultimately there are benefits to us, as well, in that we will be living with much healthier native communities, better able to contribute to the society of which they form a part.

If we don't face up to it, I think it is clear that native people will feel forced to extreme action in order to achieve what they believe to be, and what seems to an increasing number of other Canadians to be, a legitimate aspiration. The activism which we have seen building elsewhere in Canada should not be taken lightly. I think it is symptomatic of a greater awareness and confidence amongst native people as well as a great deal of growing impatience. There are many good manifestations of these characteristics in terms of building native communities, and the actions which we have seen recently are only one element of dramatic change in the native situation in the country.

I want to make it absolutely clear that I am in no way advocating militancy and certainly not violence, but I think that the degree of militancy and extremist measures around the world should tell us that if we don't take the legitimate concerns of native people seriously, we should not be surprised if extremism, which we smugly feel is the problem of the Irish or the Americans, becomes our problem in a real and direct way. We have had a relatively placid, peaceful history in Canada but it is not impossible to imagine the frustrations of a re-awakened people leading to extremes that could make Canada a less pleasant place in which to live.

I think those of you who know me will appreciate that I am not inclined to be pessimistic by nature and that I am not a preacher of doom and gloom. These comments are, I believe, a realistic appraisal of the world we live in. I view our Indian situation in Canada as one of emergency proportions needing the highest priority of attention.

In a more general vein, I think that we are coming to a time in the world when the countries that have the lion's share of resources and wealth must become prepared to share much more, or we will face the wrath of those who are less fortunate but are becoming more aware of the imbalance in the allocation of the world's resources. If we are not prepared to adopt more of a sharing attitude we must be prepared at some time in the future to face substantial political, if not military, challenges. In this context, we might well view our relationship with native people as a first step in recognizing that sharing, perhaps in the sense that native peoples tend to think of it, must become more a part of our way of life.

In my view, the settlements we make with native people must have a number one priority in this country. In a sense, everything that happens in this country is based on the land which they originally owned. It seems to me that this is a fundamental point of honour to which we have been indifferent. We should not approach settlements from the standpoint of what the budget will allow; it is quite clear that this country can easily afford very substantial settlements. Whatever settlements turn out to be, they should at least provide enough in the way of resources and control to enable native people to build and sustain viable communities as quickly as is humanly possible.

If the road to this result involves some degree of racial separation, I think we must accept it. We already have it, and if we do not recognize the legitimate aspirations of native people we will greatly increase it, perhaps to the point of no return. At present, in spite of the poor relationships that we have had in the past, there is still the hope that we can live comfortably together. In any event, we should at least know by now that integration of native people can't be forced. The road to eventual harmony is through their development on their terms as a distinct people within Canada. Once this development has occurred, I have no doubt that our common interests will begin to draw us closer together.

## II The Recognition of Aboriginal Rights

### 3

*A survey of the varieties of native claims in Canada was presented in a brief to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development of the House of Commons on March 22nd, 1973. The Commissioner summarised the territorial claims of native peoples in those areas of the country where there have been no satisfactory settlements based upon aboriginal rights:*

In non-treaty areas, the basic grievance advanced by the Indians is that there has never been a satisfactory recognition of their aboriginal right to the land and, more to the point, no settlement which recognizes this right.

The position taken, as I understand it, is simply that native people have rights to the land which derive from original possession. Whether or not these rights have a clear legal basis is a point of controversy which has recently been considered by the Supreme Court but not resolved.

Apart from the legal question, however, the claim is advanced on moral and equitable grounds. The moral argument is simply that the original native rights to the land should have been respected or at least compensated. The B.C. Indians in

their land claim paper\* have argued that their original rights have effectively been removed and where restoration is not possible, they ask for compensation.

The Yukon Indians have related their claim to the fact that other Indians have had settlements through treaty and there is good reason for negotiating a settlement with them as well. The Government has agreed to begin negotiations with Yukon natives.

I have recognized the need for consideration of this issue from early in my appointment, and have made every effort to have the matter included in my terms of reference, as requested by Indian organizations. Recently, I recommended that the Government receive and consider the Yukon proposal for negotiations and I would hope that this is a practical and meaningful demonstration of my belief that the Government must negotiate with native people in areas where land rights are a major issue. These are by far the most significant types of claim in the non-treaty areas.

4

*More recently, the Commissioner made further reference to these claims and the Government's response to them. In an address to the Whitehorse Chamber of Commerce on February 13th, 1975, he made the following remarks:*

In any discussion of land claims and settlements it is a good idea to start with a very basic question. Why is this country entering into such negotiations in 1975, hundreds of years after the first substantial contact of whites and Indians, and a hundred years or more after the great rush of treaty-making which preceded the opening of the West? Most Canadians have grown up believing that treaties and land settlements are a thing of the past and that the many years of non-Indian occupation of Canada, with Indian people interspersed amongst us, have put far behind us any question of unsatisfied native rights to land. Few of us realized the extent of our unfinished business.

Native rights in the land have been recognized in Canada from the beginning. There have been many periods in Canadian history when these rights have not seemed to be of major importance, but there is a consistent pattern in law and in government policy of the recognition of these rights. And flowing from this, there are a variety of agreements with native people in approximately half of the country. These agreements resulted in certain special rights for Indians in exchange for their original rights.

The concept of native title stems from a basic fact of North American history: native peoples were the original sovereign inhabitants of this country until European colonial powers usurped their supremacy. There is a great deal of background concerning the concept of aboriginal rights in Canada but, from a legal standpoint,

---

\*Union of British Columbia Indian Chiefs. *Submission to the Prime Minister and Government of Canada ... as to the Claim Based on Native Title to the Lands Now Forming British Columbia and the Waters Contained Therein or Adjacent Thereto*. Vancouver, Dec. 1971. (Presented Ottawa, 6 June 1972)

the most significant and most recent pronouncement came from the Supreme Court early in 1973, on the claim of the Nishga Indians in British Columbia.\*

Following the decision in this case, the Prime Minister, speaking to a delegation from the Union of British Columbia Indian Chiefs, indicated that the Nishga judgment had led him to modify his views on the question of native rights. He appeared to be impressed with the judgment and remarked, "Perhaps you have more legal rights than we thought you had..."

Shortly after this, the Yukon Native Brotherhood presented its paper, *Together Today for our Children Tomorrow*, to the Government of Canada. In responding to their presentation, the Prime Minister acknowledged the basic point that Indians in the Yukon had neither been conquered nor dealt with concerning their basic land rights and agreed to undertake negotiations with the Indians concerning these rights. In August of 1973, Mr. Chrétien, then Minister of Indian Affairs, announced a Government policy which extended the proposition enunciated in February for the Yukon to several other large areas in Canada which had not been covered by agreements or treaties with respect to original native title. These additional areas are British Columbia, part of the Northwest Territories and northern Quebec. The policy reaffirmed the Government's recognition of its continuing responsibility for Indian and Inuit people under the British North America Act and referred to the Royal Proclamation of 1763 as "a basic declaration of the Indian people's interests in the land in this country". For these areas the Government offered to negotiate and enshrine in legislation settlements involving compensation and benefits in return for the native interest in the land. In taking this stand it expressed the awareness that "the claims are not only for money and land, but involve the loss of a way of life".

Clearly, the Canadian Government has chosen to recognize the long-standing practice of dealing with Indians in Canada concerning their original entitlements. It would appear, then, that the question before the people of Canada at this time is not whether or not there should be settlements but, rather, what form these settlements should take to ensure healthy, viable relationships between Indians and non-Indians in the future. It is painfully apparent that the treaty settlements engineered in the late 19th century have not accomplished this. A hundred years later we are dealing with a much more enlightened non-Indian population and a much more aware and articulate Indian population. Hopefully it is within our power and ability to create and implement settlements which will provide an opportunity for Indian people to

---

\*The Nishga Indians sought through the courts for a judicial declaration that their aboriginal title had never been surrendered by treaty or otherwise extinguished. The case, *Calder v. Attorney-General of British Columbia*, was first heard in the British Columbia Supreme Court in 1969. Dismissed by that court, it was appealed to the British Columbia Court of Appeal where it was again dismissed. Finally, it was taken to the Supreme Court of Canada where, in January, 1973, seven judges divided four to three against the Nishga claim. Six of the bench supported the notion of an aboriginal title "dependent upon the good will of the Sovereign", but there was no agreement on the fundamental questions of how such rights might be extinguished or evaluated.

Three of the judges held that aboriginal rights are without value unless the government obliges itself to pay by enacting compensation legislation. They also held that such rights can be extinguished implicitly through land legislation necessarily denying their continued existence. Three other judges declared that aboriginal rights cannot be extinguished without compensation or without specific direct legislation removing the right to compensation. Occupation, they said, was a proof of the continued existence of aboriginal rights and the Nishga appear to have been in possession of the Nass Valley from time immemorial; they have never made any surrender agreement with the Crown.

The Nishga lost their case on the collateral and technical point that the issue could only properly come before the court with provincial authorization. The substantive issue as to whether the Nishga have aboriginal rights remains unresolved by the courts, as it does for all other native peoples in Canada pursuing aboriginal rights claims.

take their full and rightful place in Canadian society, while at the same time enriching that society through their activity in it.

5

*The Government's announcement of August, 1973 did not extend formal recognition of aboriginal rights to native peoples throughout all the non-treaty areas. The Maritime Provinces and southern Quebec were among those excluded. Dr. Barber presented an historical background to the general situation in eastern Canada in a speech made on October 18th, 1974 to a Symposium on Amerindians sponsored by the Royal Society of Canada at Courville, Quebec:*

In the Maritimes, the Indians claim that title to their land was not extinguished by the few treaties made in the area. As one proof of this, they point to the lack of any compensation unlike some other treaties, both pre- and post-Confederation.

While the Maritime region was under French control, the resident Micmac and Malecite Indians were allies of the French. When Acadia was ceded to the British in 1713, the British claimed that the resident Indians thereby became their subjects and that title to their lands fell to the British Crown. Both the French and the Indians denied these assertions. The French maintained that the Indians had been allies, not subjects, of the King of France. The French could not, according to that reasoning, have transferred to Britain a sovereignty and land title which they did not hold themselves.

To date, the issue of aboriginal claims in the Maritimes has neither been fully acknowledged nor repudiated. The Union of Nova Scotia Indians has advanced a strong position asserting their right to be included within the aboriginal rights negotiation process. The Federal Government policy on these issues, enunciated in August, 1973, is:

In all these cases where the traditional interest in land has not been formally dealt with, the Government affirms its willingness to do so and accepts in principle that the loss and relinquishment of that interest ought to be compensated. . . .

There are other areas of the country where no treaties of surrender were entered into, such as southern Quebec and the Atlantic provinces. The Government's view is that land claims in these areas are of a different character from those referred to earlier in this statement. The Indian people have submitted claims respecting their interests in land in these areas and the Government is examining them. The Government is providing funds to enable them to undertake the necessary research.

6

*On this matter the Commissioner held extensive discussions with representatives of the Union of Nova Scotia Indians. In support of the Indians' position, he wrote to the Minister of Indian and Northern Affairs on the 20th of January, 1975:*

So far there has been little or no movement on the aboriginal claim of the Micmacs, although I understand that in informal discussions with them there have

been Government suggestions that they may have to go to court to prove their case. While there may be some question about the legal status of their rights, that seems to me to be beside the point. There is question about the legal status of the rights of Indians in northern Quebec, British Columbia, the Yukon and the Northwest Territories but this has not prevented negotiations from going ahead in these areas. If, for example, the Government had wanted to find legal argument for not negotiating with Indians in British Columbia, the *Calder* case could have provided as much support for the position that aboriginal rights had been extinguished in British Columbia as against it.

Clearly, the Government's policy to negotiate with non-treaty Indians and with the Inuit is not based on a definitive resolution of the legal issues but, rather, in the words of the 1973 policy, that "... the Government wants to reassure the native people concerned, and the people of Canada generally, that its policy in this regard is an expression of acknowledged responsibility. . .".

It seems to me that it would be inconsistent to leave the Atlantic provinces (and southern Quebec Indians) outside of the policy applying to all others who have not yet had treaty. The outcome would be that every other part of the country would have been dealt with, either through treaty or through comprehensive settlements now being negotiated. I think it is quite pointless to argue with these Indians that their status is different because of earlier French occupation of these areas. Their position is, quite simply, that they have never surrendered their original rights to any power, and as evidence they point to the fact that they were neither conquered in war nor received any compensation for their rights.

### III Treaty Claims

#### 7

*A second group of claims pertains to the treaties made between the Government and the Indian people. These were detailed by the Commissioner for the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development in its March, 1973 proceedings:*

The most significant early pronouncement on the subject of Indian rights in Canada was contained in the Royal Proclamation of 1763. This document provided for the protection of Indian lands from settlers until such time as the Indian rights to the land had been surrendered to the Crown. It provided a basis for the many subsequent treaties whereby Indian and, in one case, Métis land rights over vast territories were removed, and the Crown created reserves and made a variety of promises. The first of these treaties were carried out in southern Ontario, and were very simple in format. The Indians there simply surrendered their rights for cash

payments and retained some reserve land, and the right to hunt and fish on unoccupied Crown land. However, as settlement moved westward, there developed a substantial concern about the problems of adjustment faced by native people when settlement came upon them. The treaties gradually evolved to a format where the Government agreed to additional provisions for health, education and economic development. For the Métis, lands were set aside in settlement of their claims, though they lacked the benefit of subsequent government protection and much was soon lost.

The treaties covered Indian people in Ontario, the Prairie Provinces, the Northwest Territories, and parts of British Columbia. For status Indians in the treaty areas, grievances relate primarily to the various provisions of the treaties.

One type of reserve land grievance arises in the northern parts of the treaty areas, where some bands have not yet received their full reserve land entitlement. It is acknowledged that there are cases where additional reserve land is due, but the extent and location of the land can be very problematical. The treaties call for a certain number of acres per capita, but do not specify the year for selection of the population base. A further complication arises from the fact that while the Federal Government has the responsibility for administering the treaty provisions, it is the Provinces which hold the title to the land that will be turned into Indian reserves. The Provinces are bound by federal-provincial agreements to make land available, but the resolution of these issues may be difficult if all three parties do not agree on the interpretation of the treaty provision. Still other grievances have to do with the exact nature of Indian rights on reserve land. There are questions about mineral rights, timber rights, water rights and foreshore rights.

Treaty provisions for hunting and fishing are also of central interest. Most of the treaties specified that Indians could hunt and fish for subsistence on unoccupied Crown land, subject to federal regulations. Many Indians feel that these provisions have not been adhered to, and there have been a number of court cases which have effectively challenged the jurisdiction of provincial hunting laws over Indians. Others state that broader rights were promised them than are contained in the written treaties.

There are also crucial issues of education, health, taxation and economic development. The treaty documents are often restrictive though sometimes vague on these points. However, in this too the Indians cite many instances of recorded verbal promises which suggest that they were led to understand that the deal was substantially different from the one recorded by the Government. For example, in negotiating Treaty No. 8 for northern Alberta, the Commissioners' published report [1899] stated that the Indians were assured that the treaty did not "open the way to the imposition of any tax". But there is no mention of tax exemption in the treaty document. The report also stated that "the Government would always be ready to avail itself of any opportunity of affording medical service...", and yet there is no similar pronouncement in the treaty.

I hope this will give you some impression of the types of grievances that are held by the two hundred or so bands in the treaty areas. Those that I have cited relate indirectly to specific provisions of the treaties or the Indian Act. I should also note, however, that many Indians are challenging the treaties in an even more fundamental way, suggesting that there was a high degree of injustice or misunderstanding in

the way the treaties were negotiated. For example, Indians in the Northwest Territories insist that they understood the agreements to be peace treaties, with no provision for the surrender of their rights to use the land. In Manitoba, Indians are concerned that their treaties call for reserves only about one-quarter the size of those established before and after theirs in neighbouring provinces. These are but two of many questions being raised about the fairness and validity of the agreements.

8

*The relation of treaty claims to the comprehensive settlements being sought and discussed in non-treaty parts of Canada was one theme in a paper presented to a conference of Canadian Newspaper Managing Editors in Regina on the 27th of May, 1976:*

To many people, the present-day comprehensive land settlements such as James Bay, Alaska and those contemplated in the Yukon and Northwest Territories hold out promise for new and productive Indian development. But these settlements will not apply to the one-half of Canada's Indian population who are covered by treaty. So, what are we to make of treaties that are more than a hundred years old in comparison to the modern settlements? Some people suggest that the treaties will need to be renegotiated to bring them up to the standard of modern settlements. However, the Government has strongly resisted the idea of renegotiating the treaties and interestingly enough, many treaty Indians are of the same mind but for different reasons. The fact is that many Indian leaders in the treaty areas are disdainful or disinterested in settlements like James Bay. This is surprising to those who regard the treaties as "not worth the paper they are written on" but, as so often happens, our ignorance of the real nature of Indian thinking and the Indian issues misleads us. We read the treaty documents and we read the James Bay agreement and, in our terms, tend to regard the treaties as clearly inferior.

The problem is that we start from a completely different history and set of values, where dollars and corporations and land and relationships with government have quite different significance for us and for Indian people. Furthermore, non-Indians tend to confine their interest to a comparison of the written word and the legal obligations it describes. To Indians the treaties are much more. When treaties were written, Indian people depended exclusively on the spoken word. They had no appreciation of the written word, of legal contract nor of all the connotations of these, so the treaties to them were the summation of all they saw and heard during the negotiations. Thus the spirit of the treaties, sacred then, has been inherited by current-day Indians—not the letter of the written word. Contemporary research is beginning to indicate a clearer picture of what Indians understood the treaties to mean. In many cases it is fundamentally different from what the Government officials recorded.

Taken across the country, treaties have many facets. Treaty negotiations were often cast under conditions which resulted in pressure and exploitation of Indian disadvantages. In some cases, they tended to be almost unilateral Government acts, motivated by expediency. There was misrepresentation and misunderstanding to the

extent that, in some instances, there was probably no real agreement. Extensive promises were made but not recorded. Other promises were recorded but heavily qualified. Some of the written promises are quite ambiguous. Others have clearly not been fulfilled. There are instances where Bands were not suitably represented. There are gross inequities in the promises from one treaty to another. In the earlier treaties, in particular, Indians advance the claim that the compensation for the rights they gave up was inequitable and unconscionable. In later treaties, they contend that the general spirit of the negotiated agreements has not always been fulfilled. In these treaties, the negotiations suggested comprehensive assistance to achieve a new way of life. In this it was implied that Indians would retain a high degree of political autonomy. These objectives have clearly not been met and Indians contend that the Government has not fulfilled the basic promises.

Perhaps a few examples would serve to illustrate the depth and significance of these contentions. In the Prairie treaties, the Indians understood the treaties to be specifically designed to protect them and help them adapt to the new realities and develop an alternative economic base to complement their traditional livelihood of hunting and fishing. Assistance was to be concentrated in the areas of education and agricultural development. In the Indian view, the Government failed to provide the expected agricultural assistance and unduly restricted Indian agricultural development. Furthermore, it encouraged the surrender of some of the best agricultural land from the reserves when its efforts failed to turn the Indians into farmers.

In the area of education, the general thrust was to isolate Indian children in residential schools where their language and culture were downgraded and an alien set of customs and values was instilled. This is seen by the Indians as one element of a continuous Government goal of assimilation of Indian people into the larger society.

In my mind, the key to the resolution of treaty problems is to look to the spirit of the treaties. If the issues are approached in this way, I think we will find that, while there is substantial disagreement about what the Government was legally bound to provide, there is very good potential for agreement in terms of what the Government might, in fact, supply in the way of developmental assistance today. I believe that future programmes and Indian/Government relationships can be shaped very much on the basis of the spirit of the treaties, because the original treaties did clearly embody a concept and a philosophy of Government assistance to Indians to enable them to make a transition to a new life. This concept suggested not dependence and paternalism, but developmental assistance to relatively autonomous Indian communities. While there are differences in what this means now in terms of specific Government and Indian responsibilities, there can be no doubt that this was the spirit of the treaty negotiations in Western Canada. As such, I am struck by the promise for development today inherent in this spirit. As I mentioned, the Prairie treaties emphasized assistance in education and economic development and, in some cases, medical care. I think these are areas in which there is total agreement on the importance in relation to present-day needs. In fact, the Government is spending considerable sums on programmes in these areas.

Obviously, the needs of Indians today and the ability of Canadians to provide the funds for meeting these needs are far greater and of a different nature than they were one hundred years ago. At that time, economic assistance was seen in terms of

the provision of a few rudimentary tools and implements, typical of very basic pioneer farm requirements. Today, when it takes \$50,000 or more to create a single job, we obviously have a different situation. The important thing, however, is not to concentrate on the seeming irrelevance of the specific treaty terms in relation to the present situation and thereby reject the treaties as archaic documents of little significance. It is quite possible to come at the issue from a more positive direction, and to recognize the Indian attitude and the wisdom of applying the spirit of the treaties in modern terms. If this approach is pursued with some imagination, I am sure that a new and effective basis for Indian development can be achieved largely, if not fully, within the spirit of the treaties.

*Among these treaty claims, the right to pursue traditional native occupations is of special importance, both economically and symbolically. The Commissioner wrote to the Minister of Indian and Northern Affairs on November 22nd, 1974 about the Interim Statement on Hunting, Fishing and Trapping Rights prepared by Prairie Treaty Indian organizations:*

The Prairie Treaty Indians have brought to my attention their September 18, 1974 *Interim Statement of Hunting, Fishing and Trapping Rights*. The statement outlines the very serious erosion of treaty promises that has occurred over the years.

This problem represents one of the most basic grievances that Treaty Indians have. If the Federal Government is to make any progress in redressing legitimate grievances, I think it must step out as strongly as possible on this important practical and symbolic issue. In doing so, it will undoubtedly encounter difficulties in provincial government attitudes. There is an unfortunate tendency for the provinces to take a rather narrow view of their role in fulfilling treaty promises. One way or another, through Indian and Federal Government initiatives, this view must be changed if justice is to be done.

I therefore strongly support the request of the Prairie Treaty Indians for immediate Federal action to initiate negotiations with the provincial governments to affirm that the Natural Resources Transfer Agreements were not intended to alter treaty rights. I would also urge the Federal Government to support the Indians in court, whenever Indian treaty rights are at stake.

## IV The Mackenzie Valley Treaties

10

*In northern Canada, the views of native people on the treaties made there have recently been affirmed before the courts. Some of their testimony was included in an address to the Boreal Circle of the University of Alberta on January 15th, 1974:*

Between the Yukon native people and the Inuit are the Indians in the Mackenzie Valley who "signed" Treaty No. 8 in 1899 and Treaty No. 11 in 1921. The Canadian Government was more or less obliged to make these treaties, given that the Royal Proclamation enforcing recognition of native land rights has the status of a statute within Canadian law. Their haste in making Treaty No. 11 was engendered by the discovery of oil at Norman Wells in 1918. Today, the pressure for a settlement stems from the discovery of natural gas and oil at Prudhoe Bay in Alaska, and of major natural gas deposits in the Arctic islands and the Mackenzie Delta. It is an interesting parallel with the earlier situation.

You have all heard about the caveat hearings and the decision of Mr. Justice Morrow with respect to the status of native rights in the land.\* The natives in the Northwest Territories have adopted the position, I think quite sincerely, that they understood the treaties to signify peace and friendship rather than effect land surrenders. Their whole objective in wanting to apply for a caveat was to demonstrate, legally if they could, the invalidity of the land surrender provisions in the treaties.

Julyan Yendo from Fort Wrigley is an old chief, nearly ninety now, whose signature is purported to be on the treaty, and when I say signature, it is a signature in Slavey syllabics, not an "X". In the court, he was shown this and asked: "Did you ever learn to write in English or Slavey?" "No." "Did you learn a way to put your name down on paper?" "I just don't know how." Another case: Victor Lafferty, the translator for the treaty party at Fort Providence, is still alive, a man of about eighty-six. Question: "Were you able to read and write English in 1921?" "Yes." "Were you asked to read any paper and also translate what the paper said to the Chief?" "No. The answer is no." All the time the Commissioners' reports were going back saying that they had done their utmost to provide explanations to these people

---

\*On April 2nd, 1973, the Chiefs of some sixteen Indian bands filed a caveat on unpatented Crown land in the Land Titles Office in Yellowknife, claiming aboriginal rights to almost half the land in the Northwest Territories. The effect of the caveat would have been to make any future land grants in the area subject to the claim of the Indians if it were subsequently found that they had a valid legal interest in the land. The caveat was referred to the Supreme Court of the Northwest Territories for a decision as to whether it should be accepted, and during the ensuing hearing evidence was heard from Indians involved in the treaty-making.

The following September, an interim judgment was handed down by Mr. Justice Morrow, who upheld the caveat in saying, "...that there is enough doubt as to whether the full aboriginal title has been extinguished, certainly in the minds of the Indians, to justify the caveators [*sic*] attempt to protect the Indian position until a final adjudication can be obtained". This judgment was appealed by the Federal Government to the Supreme Court of Canada. In a unanimous decision rendered in December, 1976, that Court found the caveat could not be filed against unpatented Crown land.

about the nature of the transactions. There is much evidence to indicate that the Indian people had no idea that the treaty was in fact supposed to effect a land surrender.

*On the 2nd of October, 1973, the Commissioner wrote to the Prime Minister on this grievance in the context of the Government's then newly-announced policy on aboriginal rights claims:*

I am concerned that [the Government's new] approach may exclude the large number of treaty Indians in the North. I appreciate, of course, that these Indians signed Treaties Nos. 8 and 11, which indicates that they ceded their interest in the land. However, they maintain that they have never knowingly given up this interest, and I think they are sincere in this belief. There is evidence that they agreed to treaty only when they were assured that their traditional use of the land would not be curtailed and they would not be confined to reserves. It is this type of assurance, presumably, which underlies their position. Whatever the legal merits of their view, it stands as a very significant and deeply-rooted grievance which I believe the Government must face squarely if there is to be progress in the Northwest Territories.

Partly as a result of this attitude, Indians in the North have never accepted the reserves provided for in the treaties. Consequently, a central element of the treaties remains unfulfilled, and there is no indication that Indians will accept a settlement along these lines.

For these reasons, I think it would be advisable for the Government to take the position that it is prepared to negotiate a settlement which is not restricted to the written terms of Treaties Nos. 8 and 11. Such a settlement should be based on a realization that Treaty Indians in the Territories are in essentially the same position as Yukon and Inuit natives from a social and economic standpoint. It would be a tragedy if they are left out while progressive settlements are made with the others. Without a comprehensive settlement of their claim, their future and the future of the Northwest Territories could be significantly handicapped.

Notwithstanding the restriction of the recent policy to non-treaty areas, I think it would be entirely reasonable to proceed on the basis that the treaty areas north of 60° are unique in two important respects. Firstly, as pointed out, they are the only large treaty areas where there has been a general reluctance to accept the land provisions of the treaties. Secondly, they are areas where the Federal Government has the authority to make comprehensive settlements. For these reasons, it should be possible to negotiate settlements without prejudice to other treaty areas.

Insofar as the situation is complicated by legal considerations in relation to the caveat, I can only urge that the Government consider every means of delaying further legal action until the opportunity for negotiation has been fully explored. Further legal action at this time could seriously damage the chances for negotiation

and lead to a prolonged legal battle. Meanwhile, negotiations for comprehensive settlements will be proceeding in other parts of the North. Such an approach will certainly appear inconsistent and inequitable.

12

*This dispute has become a pressing matter owing to the projected resource extraction and transportation developments in the region. Speaking to this issue in Yellowknife in October, 1974, the Commissioner said:*

Here in the Northwest Territories, the land claims issue is given added urgency because of the pipeline issue. The circumstances here are, in that sense, not different from those in some other parts of the country. The question of the unfulfilled obligations to the Indians of northern Quebec under the 1912 Quebec Boundaries Extension Act did not become urgent until the James Bay hydro development resulted in massive inroads into previously untouched Indian areas.

Construction of a pipeline would result in dramatic and rapid social changes to hitherto relatively isolated and traditional settlements along the Mackenzie River. All of us fear and resist change. But, even for those of us who think we know and appreciate something of the communities and people of the Mackenzie, it is hard to imagine the psychological and social impact that a pipeline would bring.

There seems little doubt that, sooner or later, a pipeline will be built. I believe that Indian leaders in the North recognize this and, what's more, they recognize that if the pipeline is not to destroy their people they must have real voice, real authority, and some measure of control over construction and operation of the line. It would be foolish to suggest that Indian leaders are so naive as to believe that resource development is unnecessary for the maintenance of a modern standard of life. I do not hear them saying they do not want development. What I hear them saying is that they want it only if they have a primary role in that development.

If the pipeline is thrust ahead without the terms of an arrangement that provides for real native input into the control processes, a human tragedy will result and another sad chapter in our failure to hear and heed our native brethren will be written. Time is of the essence. We must realize that natives must be heard. The natives, for their part, must recognize the great pressures for development that impinge upon the entire nation and further recognize that in the global energy game now being played even Canada itself may be relatively powerless to be totally self-determinate. This means that the claims work of the native groups must be shaped in a way to permit the earliest possible resolution of the problem of ensuring real native power in the pipeline game.

I have always felt that the situation of Indians in the Northwest Territories calls for a comprehensive settlement which is at least as good as those that may result for Indians in the Yukon and Inuit across the North. It would be ludicrous and tragic to make modern settlements with some native northerners and leave others out. Furthermore, it is clear that the land provisions of the treaties in the North have never been fulfilled and so, regardless of the legal outcome of the caveat appeal,

there is ample reason to negotiate on the basis of fundamental Indian rights. Having urged this approach for some time, I was pleased to play a role in assisting the Indians and the Government to reach agreement last winter when Mr. Chrétien and Mr. Wah-shee jointly announced that discussions would be held to develop the groundwork for a comprehensive settlement of Indian claims in the Northwest Territories.

However, it must be appreciated that it will take considerable time for native people to prepare their proposals for settlement and an even longer time to prepare for handling the settlement when it does come. Their processes are highly democratic and the issues are complex. Ideally, natives should have several years to prepare for settlement. Preparation for change and real change within Indian communities is a challenge to leadership. This challenge cannot be met overnight.

Meanwhile, events are marching on and may overtake the participants in the long and arduous discussion and negotiation that must precede settlement. There may be interim measures which, if pursued in good faith by both sides, might ensure significant native power over development projects while at the same time not seriously prejudicing the larger issues. It might be well for both sides, at this stage of discussion, to consider various alternatives made possible by a partial solution in the event that an overall solution is overly pressured by the onrush of events.

## V Métis and Non-status Indian Claims

### 13

*Native claims are also being lodged by Métis and non-status Indians. The latter are people of Indian extraction who for varying reasons were not registered as Indians by the Department of Indian Affairs. Their grievances are national in scope. Their role in current negotiations was noted in Dr. Barber's remarks to the Annual Meeting of the Native Council of Canada held in Charlottetown on June 10th, 1975:*

The question of whether or not my mandate applies to Métis and non-status Indians in Canada has really never been a point of issue between me and the Government which appointed me. My terms of reference contain no definition of Indian and simply say that I should examine the claims and grievances of Indian people. I have assumed, and have taken the position all along, that when and if Métis people come forward with claims and grievances I should examine them.

There is no doubt in my mind that Métis and non-status Indians are the forgotten native groups in Canada. The aboriginal position of Métis people in Canada is well established in Canadian law, in various actions of Canadian Governments and in settlement processes which have gone on historically and which are now

going on to some extent. The history of Métis' aboriginal claims in Canada is much less well known than that of similar claims and rights advanced by status people, but I think it is no less real.

The whole process of scrip allocation in Western Canada, the adhesions to Treaty No. 3 and the treatment of Métis people under other treaties and through so-called Half-Breed Commissioners is one which I think deserves far greater investigation and publicity than it has received. I think that on your organization rests a great responsibility for doing this research and for bringing the facts forward to the Canadian people. The history of the scrip allocation in Western Canada is not a pleasant one: it is a history of expediency, a history of promises which were in my view not well kept and a history which must be re-examined and re-opened.

Within the Yukon and Northwest Territories discussions which are taking place with regard to the original rights of the native inhabitants include both status and non-status Indians. I think this is a good sign for the possibility of re-opening these issues in other parts of Canada. In some areas of the country aboriginal rights have not been settled in the view of the native people, but the Federal Government has still not recognized that these rights were not previously extinguished. The people from Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and southern Quebec can give you some information about the current status of their discussions with the Federal Government about the recognition of aboriginal rights in those areas.

The fact that negotiations or at least discussions in the Yukon, the Northwest Territories and in northern Quebec do include non-status people is a favourable sign in terms of your struggle to have the question of your aboriginal rights examined and considered by the people of Canada. The issues are complicated, the historical evidence is confused, but there is no doubt in my mind that there has been a recognition of the aboriginal rights of Métis people and that this requires re-examination and re-consideration in the light of today's circumstances. My position with regard to the organization that you represent has been clear from the beginning. I have indicated that within my powers I am willing to assist in whatever ways I can. I have made representations on behalf of your organization.

*The Commissioner set out three varieties of claims of concern to Métis and non-status Indians in Canada in his paper to the Canadian Newspaper Managing Editors in May, 1976:*

While the Métis have been recognized as having an aboriginal interest in the land, they were treated quite differently from Indians. Métis rights were extinguished not through negotiations but unilaterally through legislation. Furthermore, the Government has never created a policy to maintain Métis people as a category of persons with special status like Indians. Métis claims relate in large measure to these facts and as they are brought forward I think we will find that they fall into three categories.

There will be claims that the distribution of land and scrip, especially under the Manitoba Act, was unjustly and inefficiently administered. As well, there may be a general claim that this form of compensation was inadequate to extinguish the aboriginal title of the Métis, particularly since very few of them gained very much from scrip. This type of claim may be reinforced by the fact that people of mixed blood have generally received no compensation beyond the western interior of Canada, but are making claims jointly with status Indians in British Columbia and the North. This situation helps to support the third type of claim that Métis are Indians under the terms of the British North America Act and are therefore entitled to special consideration from the Federal Government.

## VI Band Claims

15

*In February, 1976, the Commissioner produced an essay on Indian Claims in Canada. In introducing a section on band claims, it said:*

[A] major class of claims encompasses the multifarious, scattered claims of individual Indian bands. Several categories of these can be identified at present, and include claims relating to the loss of land and other natural resources from established reserves, and issues pertaining to the Government's stewardship of bands' financial assets over the years. Underlying all these claims is the difficult question of trusteeship.

The full story of the Government's management of reserve resources and band funds across Canada is only gradually being pieced together from the files of the Department, missionaries and others, and from the oral testimony of Indian people themselves. The resources include not only land itself but also minerals, timber, grazing lands and water. Band funds in most cases derive from land and other resource sales. Where land was surrendered and sold off from reserves, the capital went into band funds, to be administered by the Federal Government.

Land losses from established Indian reserves account for by far the majority of band claims so far brought forward. Groups of them are probably sufficiently similar to be classified on a regional and historical basis. Grievances arising in New France have certain elements in common, as do Indian claims in the Maritimes, in Ontario, in the southern Prairies, and in British Columbia. The problem of pressure for reserve land acquisition by speculators and settlers is central to all.

*Two of the most important varieties of Indian band claims were broached to the Canadian Newspaper Managing Editors in May, 1976:*

Individual Band claims are concerned with many aspects of Indian Affairs' administration over the years. By far the most predominant at this point are those relating to outstanding treaty reserve land entitlements and those concerning losses of reserve land. As with the general treaty claims, many of the grievances underlying the issues have substance.

While the outstanding treaty land entitlement cases have been accepted in principle by the Government, there is a problem in determining the extent and location of the outstanding acreage. The treaty terms are ambiguous and, furthermore, provincial co-operation is necessary to resolve the issues. Quite a number of these claims are coming forward and the federal and various provincial governments are recognizing that they must be dealt with. This is encouraging but one should not imagine that the issues will be solved easily, since there are substantial differences in view as to the extent and location of the entitlements.

Reserve land losses have occurred in most parts of the country. There are hundreds, if not thousands, of instances where Indians have lost pieces of their reserves. The circumstances of these losses vary a great deal but the nature of the grievance is generally the same. The Indians tend to view their reserves as remnants of what was once entirely sovereign Indian territory. Because of this, the reserves are to them much more than pieces of land held in trust by the Government for a group of citizens. Reserves are the Indian domain. The alienation of reserve land is, therefore, often seen as an act which transgresses the sanctity of not only the Indian's land but his entire heritage.

In many instances, reserve land has been taken unilaterally and while there may have been compensation, this does not remedy the basic grievance. For example, in British Columbia in the 1920's, prime development land was cut off Indian reserves without Indian consent and replaced with less valuable land. The actions were then legalized by Acts of Parliament and the British Columbia Legislature.

At the other end of the country, in the Maritimes, during the early days of settlement, reserves were reduced in size dramatically as the land was required for settlement. Further pressures on these reserves in the early 19th century, coupled with problems in dealing with flagrant non-native squatting, motivated the colonial governments to appoint Commissioners to deal with and supervise reserves. These officers apparently had, and certainly exercised, a right to sell reserve land without Indian consent.

In the Prairies, the process of settlement resulted in a strong demand for reserve land for the expansion of towns and the development of pioneer farms. Political pressure frequently resulted in the surrender of all or a portion of a reserve. These surrenders occurred under the Indian Act of the day and as such they called for compensation. They were, however, often obtained under pressure and it is sometimes questionable whether consent was properly obtained. In any event, Indians who have surrendered land tend to question the basic propriety of these transactions and

suggest that the surrender provisions of the Indian Act are contrary to the treaty promises and the Government's general trust responsibility for Indian land.

17

*Specific band claims concerning reserve land entitlements under treaty were the topic of the Commissioner's letter to the Deputy Minister, Department of Indian and Northern Affairs, dated the 24th of October, 1975:*

The stance of the Federal Government on this issue should be fully in support of well-founded Indian positions. The Federal Government's position in seeing that the treaties are fulfilled can hardly be a neutral one. It is not, in this case, in the position of a friendly mediator, but rather in the position of a protector of the Indian interest. This was very much the essence of the Resources Transfer Agreements, as I read them, and basically what we have here is a need for the Federal Government to use any power it may have to ensure that its undertakings in the treaties are made good. To the extent that these particular treaty promises are ambiguous, it would only seem reasonable for the Federal Government to support the most liberal interpretation in negotiations or in court.

18

*One example of this variety of claim, the question of the land entitlements of the four Island Lake Bands in Manitoba, was the subject of a letter to the Minister of Indian and Northern Affairs on October 5th, 1972:*

The Manitoba Indian Brotherhood, on behalf of the four Island Lake Bands, has brought to my attention their concern about outstanding reserve land entitlements.

Officials in your Department have confirmed that the reserve land entitlement for these Bands has been only partially fulfilled, and have indicated that the matter is under consideration. However, it would appear that there is considerable disagreement amongst the Federal Government, the Indians, and the Government of Manitoba as to the extent of the outstanding entitlement.

Treaty No. 5 which covers these bands is silent as to the population base to be used for computation of reserve allotments. In their submission, the Indians have stated their position concerning the number of acres due. They propose that a 1971 population base be used in computing the total entitlement, with previous allotments being subtracted. In support of this interpretation of the treaty they have referred to a statement made by Lieutenant-Governor Archibald during the negotiations which preceded the signing of Treaty No. 1 in 1871. They have also suggested that in dealing with this issue, the Federal Government should look beyond the specific terms of the treaty and give consideration to the following factors:

1. The reserve land provision of Treaty No. 5 represents a gross inequity, when its 160 acres per family of five is compared to the 640 acre figure which was used for treaties in neighbouring areas, *before* and after the signing of Treaty No. 5;

2. An additional inequity results from the non-arable quality of land at Island Lake, relative to the more southerly, agricultural parts of the Province;
3. The present need of the Bands is for a land base which is appropriate to their population and economic situation.

In the light of the obvious ambiguity in this treaty promise, the inequitable nature of the promise, and the present-day needs of the Bands, I suggest that the situation requires a process of negotiation which gives adequate consideration to the Indian position. This is the type of issue where it is not appropriate for the Federal Government to make a unilateral decision. The treaties were agreements between two parties and consequently any points that require clarification should be decided through a process where both parties are equally represented.

19

*Dr. Barber addressed the Premier of Saskatchewan about a similar case of land entitlement, that of the Stony Rapids Indian Band, on the 8th of July, 1974:*

The Stony Rapids Indian Band and the Federation of Saskatchewan Indians have brought to my attention the question of land entitlement for the Band near Black Lake.

On October 29th, 1964, the Band Council passed a resolution outlining their choice of three parcels of land comprising 76.4 square miles, or 48,896 acres. This figure was based on a Band population of 382 in August, 1964. Six years later, in 1970, two of these parcels were set apart as reserves nos. 225 and 226. Then, on April 25th, 1972, the third parcel was transferred from the Province to the Federal Government. However, the Band has taken the position that this third parcel does not represent a total fulfillment of the Treaty No. 8 provision for reserve land and, consequently, the Federal Government has not set the land aside as a reserve.

The basis for the Band's position is that the time lapse between their request for land and its availability justifies a new calculation of the entitlement, and a modified selection of land. At a recent meeting, an official of the Department of Northern Saskatchewan suggested that the 1964 figures should be used.

I think it is clear that the Band has been deprived of the use of its full reserve and, under these circumstances, I believe the normal and appropriate approach is to use the population figure at the time of final settlement. Accordingly, I feel there is need for a new calculation of total acreage.

There is also the question of land selection. The Band has indicated preference for an area which includes Woodcock Rapids and Elizabeth Falls. Both these sites have considerable natural beauty, I understand, and the Falls have been considered in the past for a power station. On this point, the Department of Northern Saskatchewan has expressed the view that such resources should be maintained for the benefit of all the people in the Province. The problem with this attitude is that it leaves the Band with land having negligible economic potential.

The Queen, on her visit to Canada last year [1973], told the Indians, "You may be assured that my Government of Canada recognizes the importance of full

compliance with the spirit and terms of your Treaties." It is quite clear from historical records that part of the original intent of the reserve land provisions of the Prairie Treaties was to provide a base for economic development. It was expected that farming would gradually replace the traditional ways of making a living and the reserves were to be selected with this in mind. In the northern parts of the Western Provinces, where there was less pressure from white settlers, the need for a shift from the traditional economic base was not as pronounced. Nevertheless, the same treaty framework was used, and Indians were told that the same terms would apply.

Obviously most of the North is not suited to agriculture. This problem was not dealt with at Treaty time because it was felt that Indians would continue to hunt, fish and trap, and would not require an alternative economic base in the short term. We are left now, almost one hundred years later, to determine an approach which is in keeping with the spirit of the Treaties, and at least equitable with the land base retained by southern prairie Indians. We are also required, on moral grounds, to look at the present and future needs of these northern Indians. Without some form of worthwhile land base, their future will be bleak.

I visited the Stony Rapids Band in June this year and saw the land that was to be designated as their reserve. Its mineral potential is very low. Its surface has been blighted by recent forest fires. In short, it provides little more than the scant amount of game that might be found in burnt-out bush, though the Band can hunt on unoccupied Crown land. The reserve itself is of no significant economic value.

If they are to have any sort of alternative economic base, they must have land with some potential value. In this case, it would appear that the only substantially valuable land is that around Woodcock Rapids and Elizabeth Falls. It is understandable that the Province would wish to protect these places for the use of all its citizens. However, it seems to me that the prior obligation of the Treaties should give Indian Bands a special interest in some of the resources of the North. I believe there are ways that this special interest, this special need, can be respected without totally denying other citizens benefits of the North.

What it comes down to is a need for imaginative approaches which will give Bands with outstanding entitlements a reasonable share of the limited economically valuable land in the North. In the case of the Stony Rapids Band, this would seem to require land in the area of the Rapids and the Falls.\*

## 20

*The following excerpt from correspondence to the Government of Alberta, dated July 13th, 1973, deals with a land claim submitted by the Stony Indians:*

I have received an extensively researched claim from the Stony Indians in Alberta. It deals with the question of a land base for a faction of the Band which has

---

\*The Provincial Government has come to an agreement with the Saskatchewan Indians on the question of land entitlements and has indicated that it is prepared to consider the Elizabeth Falls site.

traditionally resided in the Kootenay Plains area. The central issue is the contention of the Band that suitable and adequate reserve land has never been set up for this group.

Treaty No. 7 clearly states that "the reserve of the Stony Band of Indians shall be in the vicinity of Morleyville". Such a reserve was established and the Federal Government has maintained that it contains more than enough acreage to fulfil the treaty promise. However, the Band has contended that there are a number of points on which the reserve allotment can be challenged. They argue that there is considerable question as to whether the Kootenay Plains Indians were appropriately represented at the treaty signing. They also argue that the Kootenay Plains Indians understood that they would receive a reserve in their traditional area, some hundred miles from Morleyville. They point out that their hunting grounds were not within the region of Treaty No. 7, and that they were not included in the later treaties which covered these lands. Finally, they note that other Indian groups, including another faction of Stony Indians which did not sign the original treaty but signed an adhesion in relatively recent years, have received regular reserves in the same general area.

In summary, they argue that the reserve allotment at Morleyville does not represent a reasonable fulfilment of their rights to reserve land. It appears that they have held this position since the signing of Treaty No. 7. In any event, one thing is clear—the Kootenay Plains group of Indians has never made any significant use of the reserve at Morleyville. Until 1940 they were without any reserve land base in any practical sense. At that time a special reserve of 5,000 acres was created. More recently, I understand, there has been provision for an additional 1,200 acres. While this represents some recognition of their need for land, and perhaps a recognition of some sort of obligation, the Band contends that these arrangements fall short of the type and extent of reserve provisions for other Indian groups in the same general area.

Apart from the question of some sort of right to reserve land, there is the importance of current developments. The Bighorn Dam and the new Highway are forcing a radical change in the lives of these people. A suitable land base is essential if they are to cope with this challenge. On this basis alone, it would seem desirable for the Federal Government and the Province to consider the possibility of providing additional land.

It seems to me that this issue should be looked at from the broadest and most generous point of view. In historical terms, the important question is whether or not these Indians have been treated fairly and reasonably in relation to the general intent of the reserve land provisions in the treaties. The problem of locating reserves arose quite frequently after the signing of treaties, and the Federal Government usually took steps to ensure that reserves were in a satisfactory location. In the context of reserve selection for other groups, the reluctance to meet the requests of the Kootenay Plains group does not appear to be consistent.

*On the 30th of October, 1974, the Commissioner wrote to the Prime Minister. One matter of concern was the question of the Government's general responsibilities as a trustee for Indian assets:*

From what I have seen of them, many of these claims relating to reserve lands and band funds have validity on moral grounds. In some cases, it would appear that the legal basis for the claim is also very substantial. All of these claims rest on the concept of trusteeship, and there appears to be considerable evidence reaching back to British colonial policy in documents having the force of law which supports the contention that the relationship between the Government and Indians in these matters is one of trust. If these particular grievances and claims are to be dealt with effectively, I think it will be necessary for the Government, and the Indians, to define more precisely the nature of this trust.

*A long-standing grievance from British Columbia, that of the 'cut-off' lands, has been the occasion for initiatives from the Commissioner. On behalf of the Squamish Band, Dr. Barber formally addressed the Minister of Indian and Northern Affairs on February 21st, 1972:*

I have recently met with the Squamish Indian Band, concerning the lands that were cut off their reserve as a result of the McKenna-McBride agreement. The purpose of this letter is to review the issue, as I see it, and recommend an approach to settlement.

The pertinent aspects of the issue, I feel, are the following:

1. Under the terms of the McKenna-McBride agreement in 1912 between Canada and British Columbia, a Royal Commission was appointed in an effort to resolve differences concerning Indian land and Indian affairs generally. The Commission was empowered to increase or reduce the size of reserves, with reductions to be subject to the consent of the Indians, as required by the Indian Act. Throughout its work, the Commission reassured Indians that land would not be cut off without their consent.
2. The Commission report was presented in 1916 and ratified by Canada in 1920 through the British Columbia Lands Settlement Act, 10-11 George V, Chap. 51. This legislation gave the Governor-in-Council authority to implement the recommendations either in whole or in part. It also authorized the Governor-in-Council *to proceed with reductions of reserves notwithstanding any provisions of the Indian Act to the contrary*. As a result, reductions were ordered for some reserves, including 130 acres of Capilano Reserve No. 5 of the Squamish Band of Indians. There was, in this case, no addition of other land.
3. The Squamish Band maintains that it never consented to the cut-off, and there does not seem to be any doubt on this point. The Band therefore contends that the cut-off constitutes a broken promise and a breach of the Federal Government's

responsibility to protect their lands. It has therefore asked that the Federal Government undertake to help the Band recover the land, or provide appropriate compensation.

4. The original terms of the McKenna-McBride agreement called for subdivision and sale of the 'cut-off' lands by the Province, at public auction. Fifty per cent of the net proceeds was to be paid to Canada for the benefit of the Indians of British Columbia. However, in 1941, Canada and the Province entered into an agreement under which the Province assumed sole responsibility for the management, sale, lease or other disposition of these lands. The fifty per cent interest of Canada, for the Indians, was maintained.
5. The Band has plans for the development of this land, and has received an indication from the Provincial Minister of Lands, Forests and Water Resources of his willingness to return to the Band one half of the cut-off lands for this development. The remaining half would remain with the Province and be used for park land which would complement the development. Such an offer by the Province presents an exceptional opportunity for the Band, and represents a new flexibility in the Provincial position. However, it is highly unlikely that the Province would go beyond this and consider any diminution of its half interest in the cut-off lands. It is also unlikely that it would be interested, at this time, in opening the cut-off land question in a general way.
6. Consequently, the Band would like to see the Federal Government make the necessary arrangements to have half the land returned to the Band, and then compensate the Band for the half that would remain with the Province. The present value of this half appears to be roughly \$7,000,000.
7. Such a settlement would undoubtedly lead to requests for settlements from the other twenty-three Bands that had lands cut off. However, the value of the Provincial interest in these additional cut-offs would probably be less in total than that of the Squamish cut-off, which is located in the centre of Vancouver.

If the Federal Government agrees that the Band has suffered a significant loss and that this should be rectified, then I would recommend that the Federal Government assume complete responsibility. I know that it can be argued that the Province has received half the benefits from the cut-offs, but the reality of the situation is that the Province has never felt any obligation to give up its half interest, and there is no reason to believe this will change. In my opinion it would be unfair for the Band to be told that they must look to the Province for return or compensation on the Provincial half interest. The simple fact is that if the Federal Government does not accept total responsibility for rectifying this grievance, it will not be rectified.

This is not to say that the Federal Government should not look to the Province for some sort of sharing of the responsibility for return of land and compensation. In fact, it will be necessary for the Province to follow through and return half the land in order to satisfy the Band. However, it is compensation for the remaining half that is the major issue. The Federal Government may wish to approach the Province on this matter, but I would strongly suggest that the Indians should not be expected to wait on the outcome of such negotiations. They have been in such a position for a hundred years in British Columbia, and if they are ever to receive any satisfaction the basic approach will have to be changed.

*Indian reserve land loss claims in the Maritime Provinces have been the subject of meetings and correspondence with the Minister of Indian and Northern Affairs. Four Nova Scotian band claims were the topic of correspondence on the 4th of June, 1973; and those of the Tobique Band, New Brunswick, on the 3rd of December, 1975:*

I have now received, in preliminary form, a total of four claims from the Union of Nova Scotia Indians on behalf of Indian Bands in Nova Scotia. In summary, the issues are as follows:

1. Middle River Reserve Land Loss Claim

The Middle River Band and the Union contend that a major portion of the original Middle River Reserve was lost over a period of years near the date of Confederation, through means which are questionable on both legal and moral grounds.

2. Middle River Road Allowance Claim

The Middle River Band and the Union contend that the consent given by the Band, for the construction of a section of the Trans Canada Highway, was limited in scope and did not involve consent to a complete removal of the Band's interest in the land. They also question the validity of signatures on the agreement.

3. Ship Harbour Lake Reserve Surrender Claim

The Union, on behalf of the Nova Scotia Indians, disputes the validity of the surrender of Ship Harbour Lake Indian Reserve No. 18. There has been extensive correspondence between the Union and the Department on this matter, but it does not appear that the issue is moving towards any resolution.

4. A Claim Concerning All Reserve Land Surrenders in Nova Scotia, between July 1, 1867 and March 3, 1960

The Union has recently presented to me a claim which challenges the validity of all reserve land surrenders in Nova Scotia for the above period.

The Union has indicated that it would like to have these and other claims negotiated within the framework of the existing Tripartite Committee on Indian Affairs in Nova Scotia. I am of the view that this approach has some merit since all three parties on the Committee [the federal and provincial governments and the Union] will be interested in the issues. The Union has also requested that this [the Commissioner's] Office be represented whenever claims are discussed, and I am prepared to be involved in this way, and generally to facilitate the resolution of claims issues.

While there has been a considerable amount of research done on these claims by the Middle River Band, the Union and the Department, there is apparently a requirement for further investigation by the Department. Nevertheless, I feel that it would be worthwhile to begin now to establish a suitable framework for negotiations. I would suggest that the Tripartite Committee undertake to discuss the matter at the earliest possible time. In doing so, the parties might want to consider ways to foster the type of research necessary to provide a basis for dealing with these claims. It may

be desirable to formalize some substructure for the purpose of expediting claims research and ensuring a better understanding of the issues all around.

It would also be essential that bands be represented directly in cases where the claim is specific to a particular band.

24

Earlier this year, I was approached by representatives of the Tobique Band concerning their claim to lands purportedly surrendered on August 17th, 1892. In their claim, which has been under consideration by your Department since 1972, the Band contends that the surrender can be challenged on several counts. They then point out that the surrender was never confirmed by Order in Council, as required by the Indian Act, and in order to protect their position on the issue they passed a Band Council Resolution on November 6th, 1972:

Be it resolved that this Band Council hereby consider that the surrender of August 17, 1892 of a certain portion of the Tobique Reserve 20, surrendering the land to the Crown, has not met all the conditions of the Indian Act of 1886.

That it is our desire that an order-in-council will not be passed accepting the surrender of August 17, 1892.

The claim was rejected on September 30th, 1974 by the Office of Claims Negotiation of the Department of Indian and Northern Affairs. This was based upon an opinion of the Department of Justice that the absence of any record of approval by the Governor-in-Council may mean the surrender is incomplete, but does not make it void. The opinion also expressed considerable doubt that there was ever any need for a surrender since the Government of New Brunswick had opened the lands in question for settlement prior to Confederation, under the authority of statutes of 1844 and 1854. The Band disputes these opinions on the basis of the Indian Act, the Royal Proclamation of 1763, and other legal grounds.

It is clear that there are a number of points at issue here, but the first question is the legal status of the surrender. The Department of Justice has suggested that the necessary approval for the surrender might be obtained today if this were necessary. I am advised that the Indian Act of the time provided that a surrender could not be valid or binding except on the condition that it be submitted to the Governor-in-Council for acceptance or refusal. As such, it would appear that this particular surrender has not been, and is not now, valid or binding, whether or not it could be made so in the future. It would seem clear, therefore, that any land covered by the surrender is still Indian reserve land.

Under these circumstances, and given that the Band has requested that the surrender not be confirmed, it would seem entirely reasonable for the Government to acknowledge that the surrender is not yet valid or binding, and undertake negotiations with the Band, with the objective of resolving the issue.

*The relation between band claims such as these and modes of settlement is illustrated in a submission to the Minister concerning three claims the Commissioner received from the Enoch Band, near Edmonton. It was written on June 10th, 1974. The Band has since initiated legal action on its claim against the Government of Canada as trustee:*

I have now completed a study of the issues put forward in the[se] claims. In addition, I have obtained an independent legal opinion which I will be sending to you and to other interested parties under separate cover. It seems to me that the Band has a strong case on moral grounds. It also appears that they have a strong legal case, one which might well stand up in court.

However, I think that it would be most unfortunate if the issue were left to the courts for resolution. These claims are representative of a large class of reserve land loss claims. If they are taken to court, they might inadvertently establish the adjudicatory process as the preferred approach, without sufficient testing of the process of negotiation.

The negotiation approach is one which has received strong support on all sides, and one which I have advocated for some time. The negotiation process is inherently superior. It allows direct involvement of the Indians concerned and is flexible enough to encompass the many aspects of Indian claims that could not receive consideration in a strictly judicial approach. In short, it can produce viable, future-oriented results while judges must concentrate on the past.

The experience with the Indian Claims Commission in the United States has demonstrated that even when special, liberal adjudicatory machinery is established, the process is long and costly, and the results leave a considerable residue of unsettled grievances and claims. In a recent address, one of the Commissioners, Brantley Blue, said, "I'm the first to admit the obvious—that the claims still remaining in the Indian Claims Commission do not represent all of the outstanding grievances and complaints that the Indian community still has."

While the Enoch claims may be strong enough to be recognized in court, this would not necessarily set a useful precedent for other claims concerning lost reserve land. Many of these claims have a similar and sometimes stronger moral basis, but might be weaker on strictly legal grounds. They would be adversely affected by an approach which left them only a legalistic, adjudicatory avenue. And if the Enoch Band should fail to make their point in court, the situation for other bands would be that much more difficult.

For these reasons, I suggest that the Enoch claims should receive the Government's most serious and generous consideration, and the negotiation approach, here and elsewhere, should be given every opportunity to succeed before resorting to adjudicatory methods.

*The Commissioner's submission to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development in March, 1973 made brief note of a significant, but as yet undeveloped, range of Indian claims:*

Indians are also beginning to examine the manner in which the Government has managed their band funds over the years. In some instances, it is felt that the Government used band funds to finance programmes which ought to have been funded from government funds; in others, there is mounting criticism of the actual uses to which their capital resources were put.

## VII Approaches to Settlements

*Turning from these remarks on the nature of native claims, the following excerpts address ways of dealing with them. The Commissioner spoke in the Royal Society of Canada's Symposium at Courville in October, 1974 on the dangers of haste in the selection of settlement procedures:*

Appropriate settlement mechanisms are slow to evolve because of the complexity of the issues and the reluctance of Indian people to get locked into any process which has the capability of providing solutions which to them would be unsatisfactory. The Indians have been engaged in a period of researching their claims. Many are now coming forward in a well-prepared manner. However, the process of research and articulation of claims is far from over. It would be inappropriate, in my view, and counter-productive to lock in to any given mechanism until such time as processes now underway are given much greater opportunity to work through to fruition. In the meantime, *ad hoc* negotiation on specific issues is taking place.

*To a meeting sponsored by the College of Law, University of Saskatchewan in Saskatoon, in March, 1973, Dr. Barber said:*

In Canada at the present time we are experimenting with the negotiation process as an approach to the settlement of Indian claims. No one is yet sure whether

or not it can be successful in settling a major proportion of the treaty-type claims and no one would suggest at this point in time that arbitration machinery will not be required in the future. However, to the extent that genuine negotiation of well-researched claims can lead to settlement, costly adjudication procedures can be avoided. I think it is a healthy process and I look forward to its successful application to claims now pending.

I believe that it is important that the mechanisms available for settlement be as efficient and effective as possible because I believe that the process used, and the experience with the process, can have an important bearing in the satisfaction which is derived from the settlement. Settlements which leave a lingering bad taste are not settlements at all and simply set the stage for future strife. In any major settlements, like that being contemplated in the Yukon, implementation machinery may be as critical as settlement machinery.

29

*Comparative perspectives on this issue of approaches to settlements are of value, and the Commissioner has commented further upon the work of the United States' Indian Claims Commission and on the character of the Alaska Native Claims Settlement Act of 1971. The following excerpt is from an address delivered at the closing ceremonies of the Banff School of Advanced Management on the 9th of March, 1973:*

All this, of course, points to a future need for machinery to deal with the various kinds of grievances that the Government deems amenable to settlement. In this regard, it is useful to look to the experience in the United States where there have been two basic approaches to Indian claims. The first of these is the Indian Claims Commission, a special tribunal which was established twenty-seven years ago and which has now completed roughly half of its work. This body has carried out its work by relying on an adversary process whereby the Indians and the Justice Department argue the issues, and the Commission assumes an adjudicatory role. The most common claims have to do with compensation for the land which the Indians have given up. The standard for payment has been fair market value at the time of taking. In order to establish this value for each tribe, it has been necessary to rely on expert witnesses to ascertain the extent of land occupied by the particular tribe, and the market value of this land at the time of taking. These are obviously very difficult questions to deal with one or two hundred years after the fact, but it has been felt that this process was necessary to ensure that Indians had their "day in court". However, the process is taking many years, and thousands of Indians have died while waiting for this form of justice to produce results.

The second approach, used recently in Alaska, draws from the experience of the Commission but relies on negotiation, and attempts to relate the settlement to current and future needs. The Settlement Act which was passed in December, 1971, calls for a cash payment of roughly half a billion dollars over a period of years, together with royalty payments up to a total of roughly another half billion dollars,

and a land allotment of approximately forty million acres, which is in the order of fifteen per cent of the state. These assets are to be administered through native corporations and the general idea is that they will be used for social and economic development.

In contrast to this experience, we in Canada are only beginning to recognize the need for settlement of Indian grievances, and the question of appropriate mechanisms is still very open. It is my view that this question can only be dealt with when the Indians have thoroughly researched their position and come forward with proposals. In the meantime, however, I think it is not inappropriate to comment that there is a considerable interest in negotiation, as opposed to adversary-oriented adjudicatory processes. This is not to say that arbitration machinery will not be necessary, but simply to indicate that the experiences in the courts in Canada and in the Claims Commission in the United States have caused people in this country to take a careful look at the possibilities in negotiation processes.

30

*The way a local treaty-right claim has been successfully settled through negotiation was recounted to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development in March, 1973:*

There are many Indian groups that wish to have immediate action on certain claims. In several cases I have responded to such groups and asked the Department of Indian Affairs and Northern Development to provide information and negotiate settlements. The example of the Treaty No. 7 ammunition allowance will illustrate the procedure I have followed in these cases.

Treaty No. 7 covers all five bands of southern Alberta: the Blackfeet, Stony, Sarcee, Piegan and Blood. The Treaty states:

Further, Her Majesty agrees that the sum of two thousand dollars shall hereafter every year be expended in the purchase of ammunition for distribution among the said Indians; Provided that if at any future time ammunition become comparatively unnecessary for said Indians, Her Government, with the consent of said Indians, or any of the Bands thereof, may expend the proportion due to such Band otherwise for their benefit.

About fourteen years ago the Blackfeet prepared a petition of right for the Exchequer Court. Included in the petition was a claim that the ammunition provision of Treaty No. 7 had not been fulfilled. The petition was not acted upon and shortly after my appointment, at the Indians' request, I agreed to examine the situation to determine what contribution I might make. About one year ago I met in Calgary with representatives of all five bands of Treaty No. 7 regarding the ammunition provision of their treaty. The band representatives claimed at the meeting that their ammunition allowance had, at best, been provided only in a very few years and that they had no record or recollection of consenting to expenditures for their benefit in lieu of receipt of ammunition. They requested that I pursue the ammunition question with a view to settlement.

When I received the request I was thinking a great deal about the efficacy of the negotiation process for the settlement of this type of claim. It seemed to me that if a *prima facie* case could be developed through examination of the records, long, costly and emotionally wasteful court or tribunal proceedings could be avoided were the Government simply to agree to negotiate a settlement based on the *prima facie* case. Accordingly, I recommended two things to the Government: first, that records about the ammunition provision of Treaty No. 7 be collected, made available and examined by Indians and Government; and second, that if the records bore out the contention of the bands that ammunition had not been provided and consent had not been obtained for alternative expenditures, the Government should negotiate a settlement with the people concerned.

Last fall the records, about a foot and a half of them, were made available. The evidence provided was relatively inconclusive, but the Government could not prove from the records that ammunition had been provided regularly or that consent had been obtained for alternative expenditures. Negotiations began.

Several meetings were held. The Government's position essentially was that they would pay two thousand dollars for 80 of the 96 years of the treaty, for a total of \$160,000. The Indian position was that in addition to this sum an interest and inflation factor should be added and that costs incurred by the Indians to mount their case should be paid. Accordingly, they countered with an offer of \$631,000. At a meeting in Calgary on March 1st this difference was reconciled and agreement reached on settlement. Some details remain to be ironed out so no official announcement about the terms of settlement has been made. An official ceremony to sign an agreement is being planned, at the request of the Bands, for later this spring at the site of the original treaty ceremony at Blackfoot Crossing. This seems to me to be evidence that a satisfactory settlement has been achieved in this case.

My role was very much one of mediator and middleman. At some meetings between the Government and the Indians I presided at the request of one or both of the parties. At some meetings my presence was not requested and I did not attend. Between meetings I acted to find out where common ground might exist between the parties so that future meetings might be productive and an impasse averted.

*The capabilities of adjudication and negotiations as modes of settling native claims in Canada were assessed in the Commissioner's paper to a Joint Committee of Cabinet Ministers and Indian leaders in April, 1975:*

Over the years very little has been done to deal effectively with fundamental Indian grievances. The courts have reviewed some issues, but usually in a patchwork manner and often without the benefit of direct representation on the Indians' behalf. In general, judgments have tended to be negative although, in some instances, and particularly in recent years, the courts have supported Indian contentions. The problem is that the issues commonly transcend strictly legal criteria. While there are aspects of law which support Indian claims, there are others, often procedural, which

tend to fortify an opposite viewpoint and, while some claims may be recognized by the courts, legal remedies may not exist. Furthermore, the problems are frequently much too complex to be dealt with fully through a purely legal apparatus. While the courts will undoubtedly continue to be used, they cannot be expected to play the primary role. Special claims mechanisms must be created to resolve the issues.

There are two basic forms of claims process available: adjudication and negotiation. The former provides a rational, orderly method of resolving claims. Arguments are presented by the interested parties and there is usually a concerted effort to ensure that the procedure is fair and that justice is seen to be done. Some serious objections to this method, however, have caused both the Indians and the Federal Government to seek alternatives.

The major difficulty is that, like the courts, adjudicatory bodies tend to be restrictive. They operate within a carefully defined set of rules and their ability to commit a government is usually so circumscribed that they are unable to consider broader political and moral issues. Their power to redress grievances is characteristically limited to monetary compensation; they are thus ill-equipped to encompass the many-faceted questions of resource allocation which lie at the root of most claims. They tend to approach issues in terms of rights and to concern themselves with the validity of the claimant's case. To make decisions in this way they require direction as to the nature of the rights in question, in the same way that the courts review issues in relation to established law. This creates substantial problems since the definition of Indian rights is usually the chief point in dispute. Until these questions of rights are resolved, adjudicatory bodies cannot deal satisfactorily with most Indian claims. Taken in isolation, they are certainly handicapped in their ability to alleviate the sense of grievance which created the claim.

In addition, adjudicatory processes have operational disadvantages. Their formal approach is time-consuming and costly. They tend to rely on representation through lawyers and on the testimony of expert witnesses, thus denying Indian people any direct role in claims settlement. Further, many contentions cannot be effectively treated without provincial involvement, and it is doubtful that the provinces would submit to an adjudicatory mechanism which could make binding judgments in relation to provincial land and other resources.

The method of negotiation, on the other hand, appears to offer more promise. Through it, the Government and Indians might work towards comprehensive agreements encompassing forms of redress other than simple monetary settlements. Such agreements could accommodate future needs as well as past grievances and, what is more important, would involve mutual acceptability, a result which adjudication by a third party could not achieve. Indians, through their leaders, would participate directly, a feature of clear importance to Indian people. Thus, while adjudication may have some place in resolving claims, negotiation is inherently superior. Both the Federal Government and Indian leaders appear to concur on this point.

There are, however, problems with such negotiations which must be faced. The countervailing power that exists in many dispute settings, for example in labour relations, is not present in this situation. Labour disputes are negotiated with the knowledge that each party can do economic harm to the other; a strike, the result of a breakdown in negotiations, is economic warfare fought on the assumption that power is reasonably equally distributed. Native people do not have any such direct

economic threat and the Government, of course, has the ability to legislate its will unilaterally. Indians, therefore, are ultimately left with only the opportunity to engage in moral suasion and political argument, and they are a small minority. This might suggest that it would be impossible to achieve fair, effective negotiations.

Yet, an important offsetting factor is the Federal Government's own special responsibility for Indians. This should reduce the tendency towards viewing negotiations as a power struggle, and create a situation where both parties should be concerned with the interest of the Indians. Even so, the inherent adversary element in any such negotiations will make this difficult. While native people look to the Government as a trustee, there is no avoiding the fact that their claims are against this same trustee and often centre on the very nature of the Government's trust responsibility. Moreover, whatever Indians gain through negotiations, other Canadians may lose. The Government must necessarily be conscious of these political ramifications.

If negotiations on the key issues are to be fruitful, I am convinced that they must directly involve members of the Cabinet. There are a number of reasons for this conclusion. Indians have a special constitutional status in relation to the Federal Government, and essential questions about their rights and their relationship with the Government merit the quality of attention from Ministers that, for example, federal-provincial matters receive.

Although such an avenue has always been extended through the Minister in charge of Indian Affairs, that method presents some fundamental problems. Many of the claims are being pressed against the Department of Indian Affairs, and Indians feel strongly that there would be an intolerable conflict of interest if the Department alone were to assess their claims. This concern does not apply to the Minister himself, whom they regard as their current trustee; they value their relationship with him a great deal and do not want him to be cast as their adversary. On the contrary, to the extent that there are both adversary and protective elements in the situation, they would prefer that he be as free as possible to concern himself with the protective aspects, in particular the Government's trust responsibility.

Most importantly, the direct involvement of Cabinet Ministers would help reduce the very serious differences of perception which plague the field of Indian affairs. Appointed people, this Commissioner included, may be able to assist, but can never effectively communicate across the social and cultural gap existing between Indians and non-Indians. The mutual understanding crucial to resolving these issues can only be achieved through direct dialogue between Indian leaders and the politicians who have the standing requisite to respond authoritatively. Indian people should not be expected to pass their vital concerns through appointed "interpreters" to remote decision-makers. There are enough problems without adding the distortions which are inevitable when Indians try to communicate through a series of officials with conflicting fundamental viewpoints. The essential questions, in any event, are almost entirely political, and Ministers must be involved if negotiations are to be productive.

Despite such arguments, the Government may be reluctant to dedicate the time of busy Cabinet Ministers to this task. Doubtless other groups in society will feel they should be given similar attention, but this situation is truly exceptional. We are dealing here with a heritage of over one hundred years of political grievances. With

the increasing awareness and rising expectations and frustrations of the Indians, the so-called "Indian problem" today has become critical. If a base is not properly laid now, there is little hope for the future.

## VIII The Structures of Comprehensive Settlements

32

*In his speech to the Whitehorse Chamber of Commerce on February 13th, 1975, the Commissioner addressed himself to the actual components of potential claims settlements:*

There is now and there has always been a certain separateness between native peoples and other Canadians. This separateness may not be so obvious and pervasive in the North as in other parts of Canada, but it is there and so is special status. Separateness cannot be removed by pressure or by legislation because it is deeply rooted in the different perspectives on the world and life between native and non-native. The important question is what form this special status and separateness is to take. Do we want the present situation with welfare and alienation, or can we provide, through land claim settlements, a basis for stronger native communities and healthier relationships with other Canadians? My belief is that the settlements now being contemplated can be structured in such a way as to remove the destructive aspects of separateness and replace them with provisions that will encourage better relationships. With this, and with time, I think all of us can work out real solutions to the larger social problems and reduce the separation.

To bring the subject down to a more detailed level, I would like to discuss briefly some possible components of settlements that have come to my attention. These components are not drawn from the Yukon situation specifically, but rather from the general dialogue which is being carried out across the country. In undertaking this discussion I want to stress that I am not passing any judgment on the merits of these possible components of settlements. That is for native people and government to decide. I bring them forward only to foster a fuller discussion of their implications.

The more substantial components of settlement on which I have heard references in public discussion are land, hunting, fishing and trapping rights, cash, resource royalties, tax exemptions, income support, government services, and increased political power and autonomy. As I have pointed out, some native organizations have made it quite clear that land is the paramount consideration. This emphasis on land is understandable for a number of reasons. To start with, the cultural identification with the land is of great significance; but an interest in the

land can also provide, directly or indirectly, many of the other benefits to which I just referred. It can provide a basis for strengthening hunting, fishing and trapping rights and it can result in revenue in a variety of forms. It can also be the basis for increased political power and autonomy, and provide a foundation for a greater say in developments which may be disruptive to native communities. Thus land can provide many economic and political benefits as well as a cultural and traditional base.

There is also the question of what form native land holdings might take. History has shown that there are strong forces which can result in erosion of native interests in land. Some protections are usually felt to be desirable and, basically, these seem to boil down to legislative prohibition of the sale of land. The exact legal status of native land is something that should be approached carefully so as to provide the needed protection without unduly restricting the native people concerned in their use of the land. Settlements should try to avoid some of the problems that the reserve system has encountered in this respect.

Hunting and fishing rights in the early treaties were usually dealt with through a promise that Indians could hunt and fish on their reserves and on unoccupied Crown land—a right which has been substantially eroded through a number of subsequent government actions. Now, there are some new concepts which would provide a stronger basis for the native interest in game and fish. The most fundamental of these is the idea advanced by some native groups that native people in northern areas should have a prior right to hunt and fish, subject to conservation laws established by the appropriate government authority. This would not necessarily mean that hunting and fishing would be limited to native people, but it would put them in a position to exercise some control over, and benefit from, the hunting and fishing activities of other people. The concept is represented to some extent by the legislation in respect to polar bears in the Northwest Territories. Another idea, one used in the James Bay agreement, is that there might be special areas or perhaps certain species reserved for the exclusive use of native people.

On the question of cash components to a settlement, there is of course the presumption that such payments are in recognition of something given up or lost over the years. The cash component of settlements appears always to have been quite arbitrary and not directly related to any calculation of the value of the native interest in the land. This results, I think, because there has never been in North America a clear definition of the Indian interest.

The one bench-mark that seems to be looked to in recent years is the level of compensation paid by the United States' Indian Claims Commission. While there was no direct application of it in the Alaska settlement, the results are in the same ball park on a per acre basis. The subsequent James Bay agreement seems, in turn, to have used the Alaska settlement as a model in some respects. The important point throughout is that the cash components in all these cases, while they may be related to something earlier, are all arbitrary. They do not relate to any direct measure of the value of the interest. Perhaps this is unavoidable.

Royalties have been incorporated into the Alaska settlement and the James Bay agreement. The important thing to observe, I think, is that in both cases they have an upper limit and, as such, probably represent something close to another form of cash payment. The basis for their use is, I suppose, that they give the native people

concerned a certain stake in development. Whether this stake is really meaningful and whether it is at all risky are points that native people will want to consider.

Tax exemptions, applied in part in the James Bay agreement, are another possible form of cash payment. There are certain aspects of this particular form which must be considered. It involves special status, of course, and can be somewhat difficult to administer in such areas as sales tax. In addition, governments tend to be reluctant to be unduly constrained when it comes to their sovereign right to tax. Still, governments do use the mechanism of tax exemption to achieve various ends. Whether it is appropriate here I am not in a position to judge. However, I would point out that a system of tax exemption tends to favour those who own more or earn more or spend more. Other means of making cash available can be directed more towards those with the greatest needs.

Income support is an approach which has not had all that much attention, although it was mentioned in the James Bay agreement through a guaranteed income for those who make their living at hunting, fishing or trapping. This sort of thing, or other arrangements that focus on the creation and maintenance of jobs, may be seen as unnecessary if native people receive adequate resources of their own. The problem is that the other possible components of settlement—land, cash and so on—will not necessarily produce the desired job opportunities in native communities.

For example, the existence of cash in a trapping community might only discourage trapping if prices for furs are low. To the extent that a continuation of trapping is important to the fibre of the community this may be counter-productive. Or it may be found that in many remote communities it is very difficult to create a viable enterprise without some sort of commitment from the outside world to buy the products or services that will be produced there. Thus, commitments that will help guarantee employment income might be sought in negotiating settlements.

Government services are an important element in what treaty Indians view as their rights, and some Indian groups are giving this component a fair bit of attention. To some extent this is because they do not think an abrupt transition from Indian Affairs' programmes is desirable. But I think that the interest in ongoing Government services goes beyond this and perhaps is seen as a sound way of receiving at least some of the benefits of a settlement. Part of this thinking may be based on the very strong feeling held by Indians that their link with the Federal Government should be maintained. In contemplating such special services, I do not think that native people see them as involving perpetual dependence. Rather they see them as a right, perhaps in a similar sense to the way we view family allowances, medicare and old age pensions.

Finally, there is a lot of importance attached to means of improving the political power and autonomy of native people. While land and money and special rights may achieve a great deal in this respect, I think natives feel that they must have a higher degree of control over their own communities and a greater degree of influence on matters that have a significant effect on their lives. For example, it is clear from what natives are saying and doing right across Canada that they want more direct control over the services supplied in their communities. In fact, in many reserve communities in the south, Indian people are increasingly taking over the operation of municipal services, welfare programmes, reserve policing, etc. This is real control at the grass-roots level. There are a number of possible ways of achieving influence at a

higher level, and one can look around the world and see several models ranging from advisory boards to special representation in legislative bodies.

These are some of the possible elements in a land settlement and obviously they need a lot of thought and discussion. Again, I would emphasize that I am not suggesting that they are all *necessary* elements. As I said at the outset, in some parts of the country native people have made it quite clear that some components, land in particular, are much more important than others. However, all the above elements have been mentioned seriously in one context or another, and I comment on them simply because they exist as ideas.

The most important thing, however, is the approach taken in achieving settlements. In this regard I have several thoughts and concerns I would like to share with you. First of all, I think it is crucial to recognize that, in general, Indian and non-Indian perceptions on these issues are markedly different. The Indians, never having given up their rights, believe the land is theirs and that they have a legitimate right to its use, benefits and control. They are fully aware that the rest of us are here, but this does not remove the basic feeling that they have a fundamental right in the land. This feeling is real and it is deep and you cannot change it by taking unilateral action. On the other hand, non-Indians have tended to feel that Indians have no rights. They get what governments decide to give them. Obviously, it is going to be necessary to work towards a common understanding on this issue. If we don't, the foundation on which harmonious relationships could be built will simply not be there.

On another plane, I think there is a fundamental disagreement about the direction and objectives of Indian development. We all tend to see the solutions in terms of our own experiences and values. Thus, non-Indians see the answer in the growth of our kind of economic self-sufficiency. We tend to see the problem solely in economic terms, and the solution in terms of conventional economic activity. We are dubious about the long-term economic viability of remote communities. And we don't quite see how Indian ways can be incorporated into the economic system of 1975. In our approaches I think we are quite prepared to provide seed money and the like, but usually with the expectation that it will lead to economic self-sufficiency—as we define it.

This makes good sense to us, but of course it is the same old 'truth' we always come back to: Indians should be like us. But while Indians may aspire to material benefits, I don't think there is that much evidence that they accept our approach to life in total. I think they want to see if they can find ways to use modern technology within their cultural value system. They aspire to economic independence, but perhaps in ways which are somewhat different.

However, more importantly, I am sure that they would feel that this is all beside the point. They might suggest that if we respected their original rights or paid reasonable compensation they would do all right. And they wouldn't call it dependency; they'd call it a reasonable return for what they have given up.

These differences in perceptions must be explored much more frankly and there must be a greater degree of mutual understanding if we are to work out any kind of basis for living together. On the non-Indian side, I think people must at least accept that the Indian view is very real and logical to them.

Governments may think they can discourage this view in one way or another, but such efforts will only strengthen it as Indians perceive a threat to their identity. Nor can it be ignored. The record of Indian affairs in Canada over the years amply demonstrates the folly of not facing this basic reality. If you don't agree with the other fellow, you might try and persuade him of your views, but you are not likely to succeed if you won't even recognize that his views exist.

On the Indian side I think there must be, and probably is, a recognition that non-Indians have come to have a great psychological, economic and legal interest in the country, and that the energy, ingenuity and technology of the newcomers have produced great benefits. When Indians propose that more resources and land be placed under their control, they must realize it may cause some serious disadvantage, concern and resentment within some segments of the non-Indian community. Government will obviously need to take this into account and will not be anxious to adopt a position which has a serious adverse impact on other Canadians, or one which erodes governmental authority in vital areas.

In their role in all this I think that government must proceed with a great deal of patience and sensitivity. For one thing, it must bear in mind that these are not merely commercial transactions or expropriations. The future of a people is critically at stake. Furthermore, government has a special responsibility for Indians which demands scrupulous conduct in the negotiations. The history of government dealings through the treaties is one which perhaps casts a cloud over the situation from the start, and government will need to take pains to ensure that in the current dealings the record is scrupulously clean. To do otherwise would surely result in sowing the seeds for future grievances.

It should also be recognized that half-way measures are the last thing we need. If we are finally getting around to laying a foundation for Indian development, let's make sure the resources are adequate. In this regard, I think we should not be under any illusion that Indian development can be accomplished cheaply. It will take a very high level of resources of one form or another to do the job that has been neglected so long.

Finally, on this point, I would urge the Government and native people to strive for an agreement which is flexible enough to permit the necessary positive evolution. I don't think anyone can draw out a detailed master plan for the future, and the settlement terms should provide the greatest possible latitude for change. Rigidities may only lead to a new set of problems.

In conclusion, I would suggest to you that the negotiations on land claims provide an unprecedented opportunity to get at some of the important, deeply-rooted problems and differences between Indians and non-Indians, and to work out a basis for a more productive and harmonious future. If the negotiations are superficial, or based on criteria which do not really reflect the needs and concerns of the people affected on both sides, they will certainly fail. This is the time for hard thinking, frank dialogue and imaginative approaches. If the difficult and uncomfortable points are skirted, success will not be achieved.

*Earlier, in a letter to the Prime Minister dated the 16th of December, 1974, the Commissioner had communicated native views on the place of native rights in settlements:*

I am concerned about the proposal that the Government's primary objective in non-treaty areas be to extinguish native title in return for compensation. As I have pointed out before, there is a strong Indian view in these areas that native rights should be retained as much as possible. While I appreciate the problems in this, I think it is not unreasonable for the Government to wait and see what they have in mind. The exact nature of traditional native rights is open to question and it is not inconceivable that agreements might be reached which would define modern rights in ways which are acceptable all around. Perhaps this is what the Government has in mind. If so, I am afraid the words *extinguishment* and *compensation* will not give that impression. On the contrary, they will be read by native people to mean that the Government's policy is to buy them out and terminate traditional rights which they believe are still very relevant. The reaction to this will be negative and negotiations may be severely hampered.

I appreciate that firm agreements must be reached and adhered to but I doubt that we can write 'final agreements' in 1974 any more successfully than we did in 1874. It seems to me that if we are to avoid the kind of constant 'reopening' about which you have so often expressed concern, we need pacts that can be flexible over time rather than final settlements which, if they fail, will result in confining and constraining the Indian people rather than helping them to liberate themselves to a new and better level of self-sufficiency on an ongoing basis.

Further, I resist the idea that claims issues are unrelated to ongoing problems of poverty and social development in Indian communities. The Indians have always held that these matters are inextricably bound together. Unless we can develop claims processes which provide for fair, honest and open airing of the grievances, efforts made for development will, in my view, have no more chance of success than similar efforts in the past.

*Two comments by the Commissioner, the first made in Whitehorse in February, 1975, the second in Ottawa in the following month, contrast the way in which native rights are being construed in the James Bay area and in the Mackenzie Valley. The second excerpt is from a Canadian Broadcasting Corporation interview:*

In the James Bay area the approach has been to remove aboriginal rights in exchange for reserve land, cash and hunting and fishing rights. There are other considerations in the agreement, but these appear to be the primary ones. Such an approach might be described as one which does not involve a total removal of original rights, with compensation, but rather a combination of some removal and

some retention of rights or, perhaps, the provision of slightly different rights in place of the original ones. I am thinking here of the land, and hunting and fishing provisions of that agreement. The provision for reserve land can be seen as a retention of some small part of the land originally held by the Indians, and the provision of hunting and fishing rights, exclusively in some areas and with special rights on unoccupied Crown land in other areas, represents some sort of retention of original rights. The essential thrust, however, is the removal of the aboriginal title.

In contrast, the Northwest Territories' Indians have made it clear that they are thinking in terms of the fullest possible retention of their original rights. They have indicated that they are not all that interested in compensation, but would like to negotiate an agreement whereby their original rights are confirmed and strengthened in law. Inuit people in the Northwest Territories have also given some indication that they are primarily interested in land and land rights and may not be substantially interested in cash compensation.

35

Through the James Bay settlement significant revisions were made to the project in aspects which disturbed the Indians from an ecological point of view. There are very significant elements in the treaty regarding hunting and fishing rights, and rights in perpetuity to land which, while not of reserve status, is theirs to use. The monetary aspect has received more publicity because it sounds like a lot. The question is whether it will be sufficient to provide an economic base for the people there to make a transition from a hunting-fishing-trapping existence to whatever other activities result from the creation of the power project and other developments. When we talk in modern society about the cost of creating jobs as being \$50,000 each, then if one of the objects of the settlement is to provide an economic base for the people in their area, one has to wonder if sufficient resources are being provided. That is the real question about settlements of this type.

36

*For our children tomorrow. Edmonton, January 15th, 1974:*

One of the things that I see coming—and this is a personal prediction—is that there will be comprehensive settlements across the North, and that these will put real economic power in the hands of native groups. When I say this, I mean sufficient power for them to deal on equal terms, at least in terms of real clout, with other people with significant economic power, such as Cominco, Arctic Gas, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada.

I think, if I read the Yukon Native Brotherhood's paper\* correctly, that this is the kind of thing which is stated there: "Give us real economic power; permit us the

---

\**Together Today for our Children Tomorrow: A Statement of Grievances and an Approach to Settlement by the Yukon People.* Whitehorse, Jan. 1973.

opportunity to make our own mistakes and you will be surprised at what we can do." Most of the discussions I have heard tell me that this is what the Indians and Inuit in the Northwest Territories are saying: "As a result of our prior claim to this particular piece of real estate, give us a piece of the action and let us participate as active members in this whole game. Don't push us aside as we have been pushed aside in the South." If that happens, it will be tougher for developers and governments, but it could be pulled off. I think that the overall total benefits in the medium and long term would be extremely significant not only for the native people involved, but for all of society. The problem is that developments like the pipeline are unfortunately very rapid—far too rapid, I think. The rate of change that is contemplated by the native people is so frightening that they are not sure that it is a desirable alternative. A dilemma.

## IX A Framework for Resolution

37

*The Commissioner's paper of April, 1975 to the Joint Committee of Cabinet Ministers and Indian leaders outlined an approach to the resolution of native claims:*

For most of the past five years Indians have been involved in research and claims development and have not been ready to give much consideration to the question of mechanisms for resolving the issues. Accordingly, the Indian Claims Commission's efforts have been directed to facilitating the development of claims, studying their historical, legal and contemporary significance and carrying out discussions with native people on the issues. Negotiations have been encouraged so that pressing claims might be dealt with and problems more clearly identified.

A new stage has now been reached; experience acquired with claims already submitted has convinced many Indian leaders that the machinery available for coping with many of their claims is inadequate. They are not optimistic that any of the institutions or avenues presently open to them would be capable of considering all the issues in a fair and just manner. As a consequence of this concern, the Commission has recently engaged in extensive discussions with representatives of several Indian associations in an attempt to formulate mechanisms which might deal with the diversity, complexity and volume of the questions involved.

One approach to the resolution of Indian claims has emerged from discussions between myself and Indian leaders from the three Prairie Provinces. In my view it has considerable merit. Inherent in it is the opportunity to go beyond the problem of simply settling Indian claims to the much more fundamental issue of achieving a better relationship between Indians and the larger society.

The primary procedure for dealing with claims would allow basic issues to be brought up through provincial and territorial Indian associations and presented directly to a Committee of Cabinet Ministers. The issues would be discussed in this forum to determine if there is a basis for agreement. Through this process, general principles and parameters for settlement mechanisms might be established. Such agreements would allow detailed treatment of the issues to be delegated. In some cases, this might require negotiations at a secondary level. In others, adjudication or administrative machinery might be appropriate, while in further instances it might be desirable to refer matters to the courts or specially-created arbitration tribunals. In this way the settlement processes would be tailored to the issues and based on fundamental agreements in principle.

To facilitate such negotiations, an independent, impartial advisory commission is proposed. Basic questions would be studied by this commission, in consultation with the Indians concerned and with the Government, and recommendations provided to the negotiators. In the suggested framework, this body would be essential; otherwise, the issues might be approached in a stereotyped, overly-partisan manner and a stalemate could rapidly develop. From past experience there is every reason to believe that such might be the result. The views of an acceptable third party could play a significant part in moving the debate to a plane where agreement might be more readily achieved.

It is envisaged that the commission be composed of one person, acceptable to both the Indians and the Government, with full powers under the Inquiries Act and the authority to deputise other persons, also acceptable to the Indians, who might enquire into specific matters on behalf of the commissioner. It is further proposed that this commission have the authority to recommend on funding for the development and negotiation of claims. The commission would also monitor the operation of any special settlement machinery arising from the primary negotiations and would suggest modifications if the objectives determined by the Government and the Indians were not being realized. In addition, the commissioner would chair the primary negotiations to facilitate that process. Finally, the commission would serve to help inform the general public on the issues. Given such a framework, Indians and the Government could focus especially upon the seminal questions of treaty rights, the Government's trust responsibilities, and settlements in non-treaty areas.

The proposal constitutes a totally new and innovative institution for dealing with claims issues. In contemplating such an approach, it is recognized that the Government has already agreed to have Ministers meet with Indian leaders on questions in the overall field of Indian affairs; but in both treaty and non-treaty areas most Indian issues relate eventually to rights and claims and their resolution. A close inter-relationship will have to be maintained between structures for handling claims and any other procedures which may develop for satisfying what might appear as more general issues.

None of this is intended in any way to undermine the special role and responsibility of the Minister of Indian Affairs and his Department in these matters. Rather, it would permit the Minister to free himself and his Department from the adversary-advocate paradox into which they are now forced.

Success with any particular structure for claims resolution depends significantly on the approach. Patience and a concerted effort will be required to create

confidence and trust. Uncertainty is unavoidable, for the issues are complex. Consensus will not be easily reached and the process could be a long one. Some would suggest that it should be available on a continuous basis, since there can be no finality in Indian-Government relations, any more than there can be in those between the Federal and Provincial Governments. The grievances of Indians can 'terminate' no more readily than can those of Quebec or the West; the issues are part of the basic political fabric of Canada. And in many respects the process itself may be more important than any agreements which might come out of it. The assistance of a facilitator who understands the two realities and who has the task of making the process function is therefore vital.

There is a need for overall flexibility in these matters, for, if the ultimate objective is to provide for Indian self-determination, the benefits of settlements must be shaped accordingly. It is exceedingly difficult to know at any point in time exactly what is needed to achieve this goal. While it will be necessary for both parties to adopt the discipline of working out good agreements and accepting them, it is to be hoped that within such agreements there may be room for necessary adjustments. If this is not possible, the agreements may constrain future co-operative efforts. In this regard, it would be very desirable for Indians and the Government to work towards an ongoing pact, based on mutually agreed goals, which would allow for needed flexibility. I am not contemplating continuous renegotiation of the basic issues, but I think it is clear that if we cannot at this time create a more productive basis for Indian development than we have in the past, the problems we seek to alleviate will not only remain with us, they will be compounded.

The nature of the relationship between Indians and the Government must become more co-operative and less impregnated with conflict. In areas where original native rights have been irrevocably lost or eroded adaptable agreements ensuring optimum native self-determination must be achieved. In areas where original rights are still significant they should be retained as much as possible.

The history of governmental relationships with the Indian and Inuit people suggests that the issues should not be dealt with as ordinary political problems where the main consideration is characteristically that of balancing the interests and concerns of various groups. In this case, there is a special, historically-based Government responsibility which calls for the highest possible standard of justice. This fact should raise the matter above the consideration of current political and legal factors. If it does not, an important element in the conscience of the nation will not rest. We will be left with a record of basic injustice in an area where the Government has had, in the words of a Supreme Court Justice, "a political trust of the highest obligation". Suspicion and cynicism will prevail and the basis for productive development will be denied.

*In his address to the Canadian Newspaper Managing Editors in May, 1976, the Commissioner discussed some important factors which condition the resolution of claims issues and outlined the new framework that had recently been developed for negotiation of these issues:*

Rights and claims issues are very much an integral part of the overall politics of Indian affairs. As such they can never be dealt with as isolated technical or legal loose ends to be tied up. Nor can they be regarded as a separate module in the overall management of Indian affairs. The issues will come forward as part of the overall hurly-burly of Indian affairs politics and it is in this context that they must be dealt with.

For the most part, governments are now taking an interested and responsive position, although they are very much waiting for Indian initiatives in bringing the issues forward. This, in itself, means that the issues will not emerge quickly because, while there has been extensive organization on a provincial and national scale amongst Indians in the last few years, it is still understandably difficult for the positions of Bands scattered across the country to be developed and co-ordinated into a shape which provides a basis for negotiations at the provincial or national level, even though the frameworks for such negotiations are starting to emerge. On top of this, some of the issues will remain dormant for some time, perhaps because there are higher priorities or because it may be difficult to achieve a consensus on how to approach them.

The Indian community within itself maintains a degree of democracy and autonomy in terms of individuals and communities which is sometimes difficult to relate to the general Canadian pattern of centralized, bureaucratized and rigid institutions. The need for Indian Bands to organize so that they can deal with provincial and federal governments is an alien and suspect approach in the traditional Indian view, so political positions on this scale are difficult to develop. I want to stress, however, that they do develop and they usually are based on a great deal of consideration at the grass-roots level. It just takes time and I believe that the time it takes is well spent, because it is the individual communities which must create and live with change. While it would be administratively simpler to work things out in some remote capital, this has in fact been an impediment to Indian progress to date.

While I think there is a general appreciation by the politicians and others who are involved with Indian matters that it will not be easy to come to grips with grievances about rights and claims, there is also a definite resolve to develop the kind of negotiating frameworks which will allow the issues to be approached in a deliberate and organized manner. Some of these developments, although scarcely noticed to date, have, in my view, a tremendous potential. About a year ago, in April, 1975, a proposal for claims processes that had been developed through consultation between Indians and this Commission was put forward to a committee of federal Cabinet Ministers by the National Indian Brotherhood. The proposal was, at that time, accepted in principle by the Ministers and joint committees were struck to work out some of the details.

Then, in April of this year, the Honourable Marc Lalonde, together with George Manuel, President of the National Indian Brotherhood, announced a Cabinet decision formally to establish a Joint Committee composed of the National Indian Brotherhood's Executive Council and a group of Ministers whose Departments are responsible for programmes which affect status Indian people. They also announced that the Joint Committee had agreed on new processes for dealing with Indian claims which would include a Joint Sub-Committee of three Ministers and three top Indian leaders, and the formation of the Canadian Indian Rights Commission, which

is to facilitate claims and negotiation processes and provide other assistance and support under the direction of the Joint Committee. I think that this represents a totally original and innovative approach to dealing with basic Indian issues. Its implementation should create a new negotiation-centred period of activity towards Indian development.

As things develop at the Federal level, it will become increasingly apparent that the provinces must become involved in some very basic and difficult policy matters if there is to be any progress on grievances and claims. Recently, there seems to have developed a significant interest and responsible attitude on the part of at least some provinces and, hopefully, tripartite approaches to these problems will develop.


This, then, is a general picture of some of the Indian rights and claims issues and processes which are now slowly emerging. They will come to have increasing political importance and many of them will open significant avenues to the bread and butter issues of Indian Band development. I know that the press will be following them closely and will play an important role in helping Canadians understand the issues. I think that, to date, the role of the press has been helpful and responsible. But if I may, I would from my own experience offer one thought which I think may be significant in terms of the role of the media. I have found that it requires a considerable effort to push beyond the cultural and intellectual biases that we non-Indians have and thereby gain a better appreciation of what the issues really are. I have had the great opportunity to gain a fair exposure to them and I am still often amazed at how an issue that seems relatively straightforward at first sight turns out to be much more complicated. This is, as I have said, basically because the issues are not isolated matters but rather an integral part of the political-cultural situation about which Canadians know very little. To understand Indian grievances and claims, one must understand the broader Indian situation and this knowledge does not come easily. Gaining it will require an extra effort on the part of the media and anyone else who is involved. Otherwise, the situation will be unknowingly misrepresented and we will find ourselves initiating more problems than remedies.

What I believe is happening on the broad scale is that Indian people are attempting to work out a new accommodation to the larger society which surrounds them. Some are trying to do this through the medium of modern comprehensive settlements, others within the spirit of their treaties. What is clear is that they will not surrender their basic identity as a separate and distinct people within the Canadian mosaic. Neither will they accept benign paternalism as the basis upon which the new relationships will be developed. I am optimistic for the future of our relationships with Indian people. But the road to a better future will not be an easy one, and claims settlements, an integral part of the evolution, will provide many of the bumps along the road.

*The necessity for a new approach to Indian claims was noted by Dr. Barber at Yellowknife in October, 1974:*

I cannot emphasize too strongly that we are in a new ball game. The old approaches are out. We've been allowed to delude ourselves about the situation for a long time because of a basic lack of political power in native communities. This is no longer the case and there is no way that the newly emerging political and legal power of native people is likely to diminish. We must face the situation squarely as a political fact of life, but more importantly, as a fundamental point of honour and fairness. We do, indeed, have a significant piece of unfinished business that lies at the foundations of this country.

I hope that we are psychologically prepared for this challenge. It has come upon us rather suddenly and tends to shake the basis on which we have always thought about our relationship with native people. I suppose, in a way, we tend to react like somebody who has been standing on the other fellow's toes for so long that we are indignant when he wants to pull his foot out. I hope we can overcome this for his sake and ours.

A handwritten signature in dark ink, reading "Lloyd Barber". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal flourish extending from the end of the name.

March, 1977

Lloyd Barber,  
*Commissioner on Indian Claims*



Traduction du document,  
tel que soumis



## Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction .....	59
Déclarations et mémoires .....	63
I Les aspirations des autochtones et la société canadienne .....	63
II La reconnaissance des droits aborigènes .....	69
III Les revendications relevant des traités .....	73
IV Les traités de la vallée du Mackenzie .....	78
V Revendications des Métis et des Indiens non-inscrits .....	82
VI Revendications des bandes .....	84
VII Mécanismes de règlements .....	96
VIII Les structures de règlements globaux .....	102
IX Un cadre de solution .....	110



## INTRODUCTION

C'est au cours de mon mandat à titre de Commissaire aux Revendications des Indiens que le Gouvernement et les Indiens eux-mêmes ont commencé à accepter le principe de régler au moyen de négociations les revendications des Indiens. Depuis quelque temps déjà, un Comité mixte de ministres du Cabinet et de la Fraternité nationale des Indiens suit de près la mise au point de mécanismes qui pourraient favoriser cet objectif de la négociation. Sous la direction de ce Comité fonctionnera bientôt la Commission des Droits des Indiens du Canada. Cette nouvelle approche, élaborée pendant les entretiens entre mon Bureau et les dirigeants indiens au cours de 1974, est conçue en vue de faciliter la coopération dans la solution des problèmes que posent les revendications. Il me paraît évident qu'il s'agit là d'un processus indispensable pour atténuer les sentiments de récrimination et de frustration qui sont à la base d'un grand nombre de revendications des Indiens.

La tâche de redresser les griefs des Indiens ne s'est pas toujours poursuivie dans une atmosphère aussi propice. La création du Bureau du Commissaire aux Revendications des Indiens avait été proposée dans le Livre Blanc sur la politique indienne en 1969. Lorsque je fus nommé à ce poste vers la fin de la même année, les Indiens manifestaient à l'égard du Livre Blanc une hostilité acharnée. Les dirigeants indiens refusaient de traiter avec le Bureau parce que celui-ci leur paraissait provenir du Livre Blanc et parce que le mandat de la Commission leur semblait de nature à écarter tout examen de la question des droits aborigènes.

Dans les circonstances, on pouvait procéder de diverses façons. La Commission aurait pu se dissoudre et renoncer à résoudre tant de problèmes acrimonieux. Elle aurait également pu faire fi de toute opposition et se lancer à fond de train dans les audiences et les recherches pour ensuite rédiger un rapport du genre conventionnel, le tout sans une véritable participation des Indiens. Au contraire, la Commission a adopté une attitude non officieuse, sympathique et réceptive afin d'aider le Gouvernement et les Indiens à se mieux renseigner au sujet des problèmes impliqués dans les revendications et à mettre au point un mécanisme mutuellement acceptable pour les résoudre.

En de telles circonstances, j'ai décidé de travailler en étroite collaboration avec un collègue, mon directeur exécutif, M. Brian Pratt, dans un quartier général de la Commission établi loin d'Ottawa, et d'accomplir ma tâche tout en poursuivant mon travail à l'Université de la Saskatchewan. Il fut décidé que nous répondrions aux Indiens lorsqu'ils nous inviteraient, que nous nous rendrions personnellement à ces invitations et que, de temps en temps et selon les besoins, nous soumettrions des suggestions et des recommandations au sujet des problèmes ainsi que des mécanismes susceptibles de contribuer à les résoudre. On décida aussi d'établir à Ottawa un Centre de documentation et d'aide à la recherche et un petit bureau d'administration.

Nous avons examiné toutes sortes de problèmes, grands et petits, de toutes les régions du Canada. Nous avons fait des représentations au Gouvernement sur des questions de droits originels et de droits découlant des traités, sur un grand nombre de revendications des bandes, sur les fonds de recherche destinés aux organisations indiennes, sur l'accès des Indiens aux dossiers du Gouvernement, ainsi que sur d'autres questions. Graduellement, nous avons commencé à mieux comprendre les questions impliquées et à mieux évaluer les moyens de les résoudre.

C'est ainsi que la Commission des revendications en est venue à jouer toutes sortes de rôles: elle a tour à tour facilité les échanges, présidé les négociations, évalué les arguments, stimulé les activités, arbitré les discussions, porté les messages et protégé les faibles. Il arrivait parfois que des problèmes particuliers exigeaient des solutions immédiates. Mais la plupart du temps il s'agissait d'établir un cadre général dans lequel les litiges courants entre les Indiens du Canada et le Gouvernement pourraient être compris et résolus.

Comme je n'ai pas envisagé mon mandat d'une façon orthodoxe, il ne conviendrait pas à ce moment que la Commission produise un rapport de caractère conventionnel. Je suis persuadé qu'une simple série de recommandations faite par une tierce partie pourrait difficilement contribuer à la solution des problèmes que l'on m'a demandé d'examiner. Mon objectif a été de tenter d'édifier les fondements nécessaires pour parvenir à des solutions efficaces en aidant les deux principaux protagonistes, les Indiens et le Gouvernement, à mieux comprendre leurs attitudes réciproques. Mon rapport s'est constitué à l'occasion d'un grand nombre de discours, de mémoires et de discussions sur les divers problèmes. Le personnel du Centre de documentation et d'aide à la recherche à Ottawa a rassemblé des extraits de ces présentations pour offrir un échantillonnage complet du travail de ma Commission. Aucun rapport ne saurait d'ailleurs rendre compte convenablement de toute la variété et de l'intérêt des innombrables conversations que nous avons eues tant avec les Indiens qu'avec les fonctionnaires du Gouvernement. Un dossier complet de mes recommandations écrites sera déposé, bien entendu, aux Archives publiques du Canada et sera disponible à la nouvelle Commission des Droits des Indiens du Canada.

Il est évident que la plupart des revendications des Indiens ne sont pas de simples questions de litiges contractuels susceptibles d'être résolus en faisant appel aux méthodes conventionnelles d'arbitrage et d'adjudication. Ces revendications ne sont, en définitive, que les éléments les plus voyants de la question infiniment plus complexe des rapports entre les habitants originels de ce pays et les puissantes cultures qui les ont envahis. Il n'y a aucun doute que dans le passé, ces relations n'ont été satisfaisantes ni pour eux ni pour nous. Nous possédons maintenant des dossiers bien documentés sur les cas trop nombreux où nous avons manqué à des obligations que nous avions sans doute contractées de bonne foi et que les Indiens, pour leur part, avaient acceptées avec une bonne foi au moins égale à la nôtre. En réglant ces obligations de façon satisfaisante, nous pourrions fournir aux Indiens les moyens de retrouver leur indépendance et de jouer leur juste rôle de partenaire engagé dans l'avenir du Canada. La question des revendications n'implique rien moins que la tâche de redéfinir et de redéterminer la place des Indiens dans la société canadienne. Et les Indiens eux-mêmes sont résolus à ce que ceci se fasse non pas de

façon unilatérale comme dans le passé, mais, cette fois, avec leur pleine participation à titre de partenaire à part entière.

Pour atteindre cet objectif, il va falloir modifier considérablement les mécanismes gouvernementaux qui avaient été mis au point pour transiger avec les Indiens. Il ne suffira plus désormais que les gouvernements administrent tant d'aspects de la vie des Indiens. De plus en plus, les Indiens exigent et obtiennent le droit et la responsabilité de gérer leurs propres affaires. Si leurs revendications sont résolues de façon efficace, les Indiens pourront en tirer les ressources et la puissance politique qui contribueront à assurer leur véritable indépendance. Si nous faisons moins que cela, nous ne serons pas à la hauteur des événements qui se déroulent actuellement et nous pourrions nous attendre à un autre siècle d'animosité. Je demeure optimiste, mais il va nous falloir beaucoup de patience et de bonne volonté. Ce sont des problèmes que nous ne parviendrons pas à résoudre facilement ni rapidement, et si nous voulons conclure des ententes durables, il va falloir que les procédures de règlement soient franches et équitables.

Je ne serai pas directement impliqué dans le travail de la Commission des Droits des Indiens du Canada lorsque celle-ci prendra ma relève. Toutefois, je demeure vivement intéressé à l'avenir des rapports des Indiens avec les autres Canadiens et j'entends rester disponible pour aider dans la mesure de mes moyens. Je souhaite bonne chance à mes successeurs. C'est un domaine de très grande responsabilité morale. Il s'agit ni plus ni moins que de la survivance des habitants originels du Canada et de notre honneur à nous, en tant que peuple et que nation de ce monde.

J'offre mes remerciements aux membres de mon personnel administratif, à ceux du Centre de documentation et d'aide à la recherche dirigé par M. Stewart Raby, au professeur Kenneth Lysyk, de même qu'au professeur Kenneth Norman, qui devint plus tard mon conseiller juridique. J'ai apprécié leur loyauté et leur appui dans des circonstances souvent très difficiles. Je remercie particulièrement M. Brian Pratt, sans qui mon travail aurait été impossible.

Je suis reconnaissant aux Indiens que j'ai eu le plaisir de rencontrer et que j'ai appris à connaître pendant mon mandat. Ils m'ont enseigné, au sujet de la vie, des leçons inestimables que je n'aurais jamais apprises sans eux.

Finalement, je suis reconnaissant au Gouvernement de la grande liberté qu'il m'a accordée dans l'accomplissement de cette tâche complexe.



# DÉCLARATIONS ET MÉMOIRES

## I Les aspirations des autochtones et la société canadienne

1

*Dans une lettre adressée au Premier ministre le 30 octobre 1974, le Commissaire écrivait:*

Toutes les revendications présentées par les Indiens découlent du fait qu'ils prétendent avoir droit, dans ce pays, à un statut à la fois spécial et permanent. A tort ou à raison, c'est ainsi que les Indiens jugent leur propre situation. A leurs yeux, la perte de ce droit entraînerait celle de leur identité et les empêcherait donc par la suite d'améliorer leur mode de vie de façon durable au sein de la société canadienne. A mon avis, ils en demeureront convaincus.

2

*Cette définition du problème, le Dr Barber l'a commentée lors d'un discours sur Le fondement des revendications des autochtones au Canada prononcé au Rotary Club de Yellowknife en octobre 1974:*

Depuis ma nomination à la direction de la Commission d'étude des Revendications des Indiens, j'ai longuement étudié les revendications des peuples autochtones et discuté avec eux à ce sujet. J'ai longtemps cherché à comprendre sur quoi elles s'appuyaient, et j'ai tiré de mes réflexions la certitude qu'il y a toujours eu divergence fondamentale d'opinions entre les autochtones et nous sur la relation qui devrait exister entre nos deux peuples au sein de la société canadienne.

Depuis toujours, nous avons tenu pour acquis que les autochtones devaient se conformer à notre mode de vie et suivre nos règles moyennant, comme un effet de notre bonté, un peu d'aide de notre part. C'est ce point de vue qui a marqué toute l'histoire des affaires indiennes au Canada, même si le Gouvernement, à certaines

époques, a choisi d'éloigner le plus possible les Indiens des centres d'activité sociale du pays plutôt que de poursuivre sa politique d'intégration. Et malgré l'échec de l'intégration par le passé, on a toujours tendance à la considérer comme la seule solution réaliste au problème indien du Canada. Les partisans de l'intégration croient que l'objectif de l'égalité des Indiens demeure réalisable avec l'assistance du Gouvernement. Tout en reconnaissant les obstacles que constituent, pour les autochtones, leurs différences culturelles, scolaires et autres, cette théorie semble partir de l'hypothèse que nous pourrions fournir aux Indiens une aide suffisante pour qu'ils puissent affronter de plein pied la concurrence de leurs concitoyens sur la scène politique et économique et dans les autres activités de la vie canadienne.

Je pense avoir déjà cru moi-même à cette thèse, mais depuis que j'ai eu l'occasion d'analyser les revendications des autochtones, je me rends bien compte qu'ils ne partagent tout simplement pas nos vues sur ce qui est bon pour eux, ou réalisable. Si je les comprends bien, ils considèrent tout d'abord que leurs anciens titres de propriété sur la terre canadienne leur confèrent le droit de participer directement à la mise en valeur des richesses naturelles et de jouir d'une grande autonomie politique. Leur droit leur vient, bien entendu, de ce qu'ils habitaient déjà le Canada avant l'arrivée des Européens. Ils disent être un peuple distinct à bien des égards différents du nôtre et qui doit donc bénéficier d'un statut spécial au sein de la collectivité canadienne. Je pense aussi qu'ils croient impossible, malgré tous nos efforts en ce sens, que nous puissions jamais intégrer les autochtones à notre monde, parce que leur culture est trop différente et leurs désavantages trop marqués tant en matière économique que politique.

Le principe même d'avoir droit à une abondance de ressources et à l'autonomie, et d'en exprimer le besoin, n'est pas propre aux populations des Territoires du Nord-Ouest: bien des revendications s'en inspirent, qui proviennent d'autochtones des différentes régions du pays. J'ai l'impression, en fait, que la position des Indiens s'est toujours fondée sur ce principe, mais que jusqu'à tout récemment, ils n'avaient pas suffisamment de pouvoir politique pour défendre efficacement leurs intérêts. Nous ne devons donc pas croire nouveau ce mécontentement ni l'attribuer à la nouvelle génération de dirigeants indiens, ni même y voir une conséquence de la décision du Gouvernement de soutenir la création d'associations d'autochtones. Il suffit d'étudier quelque peu l'histoire des affaires autochtones au Canada pour le savoir: les autochtones ont toujours eu la même opinion au cours des années, mais ils attendaient pour s'exprimer au grand jour d'acquérir de solides bases politiques. J'ai la conviction que les autochtones nous ont toujours considérés comme des intrus sur cette terre qui leur appartenait tout entière avant notre arrivée et que, malgré leur impuissance à se défendre, ils ont constamment nourri des conceptions et des sentiments semblables à ceux des anciennes colonies du tiers monde aujourd'hui en voie de développement, ou encore, semblables aux aspirations des divers peuples qui, de par le monde, estiment brimée leur souveraineté originelle.

Or, pendant toutes ces années où les autochtones restaient profondément convaincus de leur droit à l'identité d'un peuple spécial, nous avons supposé que leur problème se résumait à être pauvres et retranchés aux confins de notre société. L'histoire peut nous enseigner pourquoi les opinions des Indiens ont toujours été les mêmes mais l'important, maintenant, c'est d'y prêter l'oreille. Bien sûr, quelques-uns d'entre nous, au cours des années, avons multiplié les contacts avec les autochtones,

mais nous n'avons jamais vraiment écouté leur message; maintenant que nous commençons à le faire, nous découvrirons des choses qu'il ne nous sera peut-être pas facile d'accepter au premier abord, mais que nous trouverons, à la réflexion, fort sensées.

Avant tout, il nous faut absolument comprendre ceci: au moment même où nous parlons intégration et égalité, nous *coexistons* déjà sur le sol canadien avec les autochtones, tout différents qu'ils soient, et ils *ont* effectivement, aux termes de la constitution, de la loi et de la politique gouvernementale, un statut spécial. Ainsi, lorsque les collectivités autochtones revendiquent un certain degré d'indépendance et la reconnaissance d'un statut particulier, elles ne proposent pas, à vrai dire, un nouvel état de choses; elles proposent plutôt de nouvelles modalités à la relation qui existe fondamentalement depuis toujours entre elles et les autres Canadiens. A mon sens, nous n'avons pas voulu, jusqu'ici, reconnaître cette réalité de base, qu'il nous faudra pourtant assumer avant d'espérer seulement avancer sur la voie d'une entente satisfaisante. Peut-être ne jugerons-nous pas l'isolement souhaitable, mais il nous faudra admettre qu'il existe dans les faits; nous pourrions toutefois envisager de modifier la situation, ce qui, en plus de l'assainir, déboucherait éventuellement sur un rapprochement entre les deux groupes.

Envisagée du point de vue de la volonté implacable d'un peuple de survivre et de préserver son identité en dépit de son infériorité numérique, l'histoire des communautés autochtones est une épopée remarquable où cette identité a en effet été jalousement maintenue au prix d'énormes sacrifices.

J'ai entendu alléguer en réponse aux revendications des autochtones que les Européens, somme toute, ont conquis le Canada sans trop de guerres ni d'effusions de sang, mais qu'ils l'ont tout de même conquis, et que les autochtones n'ont donc plus qu'à renoncer pour de bon à leurs aspirations de retrouver un jour la place qu'ils occupaient jadis. Pour ma part, je ne puis accepter cette position pour au moins deux raisons.

D'abord tous ceux qui ont vu le récent film intitulé *White Dawn* se souviennent sans doute d'une image symbolique où l'on voit un peuple ouvrir ses portes et prêter secours à ses visiteurs. Cette scène, loin de 'romancer' l'histoire du Canada, peint un tableau assez réaliste des premières rencontres entre Européens et naturels. De tous temps, notre attitude envers eux me semble affreusement hypocrite: n'avons-nous pas accepté, à notre arrivée, leur générosité et leur aide, puis encouragé leur sens du partage, pour affirmer quelques siècles plus tard avoir conquis leur territoire et les avoir dépouillés de tous leurs droits?

Par ailleurs, nous leur avons reconnu, à l'origine, d'importants droits territoriaux et le droit de se gouverner eux-mêmes. Au fil des ans, nous avons amenuisé ces droits au point qu'il n'en reste aujourd'hui presque rien. Les autochtones nous disent aujourd'hui qu'ils désirent recouvrer les droits fondamentaux que nous leur avons reconnus au début.

En fin de compte, je crois qu'il est pratiquement inutile de soutenir que les autochtones ont été conquis et qu'ils n'ont aucun droit. L'important, c'est qu'ils n'ont pas l'impression d'avoir été conquis. Ils n'ont pas consciemment ou volontairement cédé autant de choses que nous ne l'avions supposé et ils ne sont pas disposés à accepter de telles suppositions. Ils affirment que ce pays était autrefois le leur, que

nous n'en sommes jamais venus à une entente satisfaisante avec eux ou alors, que nous n'avons pas respecté l'esprit des ententes que nous avons conclues, témoin les traités, et que nous devons aujourd'hui en arriver à un compromis qui soit acceptable à l'époque où nous vivons.

Peut-être veulent-ils que nous réfléchissions à la façon dont nous réagirions si le Canada découvrait une île, jusqu'ici inconnue, habitée par un peuple agricole, et si le Canada désirait se déclarer souverain de l'île. Comment réagirions-nous à ce genre de situation? Ferions-nous fi des droits de ce peuple ou accepterions-nous leurs droits fondamentaux et essayerions-nous d'en arriver à une entente pleinement satisfaisante pour les deux parties? Certains diront que cet exemple est totalement hors de propos parce que les premiers contacts avec les autochtones ont eu lieu au Canada il y a de nombreuses années déjà, et parce que tout cela est de l'histoire ancienne. Eh bien, nous savons tous que nous ne pouvons pas revenir en arrière, mais nous devons accepter le fait qu'il y a encore beaucoup à faire et que les autochtones nous demandent d'étudier la question en reconnaissant que, dans ce vaste pays, ils ont vécu libres et indépendants.

Dans cette ligne de pensée, les dirigeants indiens m'ont cité plusieurs exemples d'autodétermination de la part des Indiens dans un état non indien. Par exemple, je sais qu'aux États-Unis, certaines tribus d'Indiens, notamment les Navahos, jouissent d'une autonomie importante dans les domaines qui leur sont propres. Je crois savoir qu'ils ont leur propre système judiciaire. D'autres exemples ont fait ressortir l'idée de nations intérieures et de protectorats de toutes sortes. D'autres encore montrent que, de par notre constitution, les gouvernements provinciaux et municipaux jouissent d'une très grande autonomie. Le contexte canadien ne se prête pas nécessairement à l'un de ces modèles, mais nous devons accepter le fait que les autochtones parlent sérieusement d'un statut nettement différent au sein de la société canadienne, de l'espoir d'une plus grande autodétermination et d'un partage équitable des ressources reposant sur leurs droits fondamentaux. Il est certain que cela exigera de nouveaux types d'institutions qui devront être reconnus comme faisant partie intégrante de notre système politique.

Les aspirations des autochtones nous rappellent celles des Canadiens français. De bien des façons, les Canadiens français ont eu des aspirations politiques et économiques semblables à celles des autochtones en ce sens qu'ils ont toujours insisté pour avoir un bon fonds de ressources et pour se gouverner eux-mêmes le plus possible. Ils ont relativement bien tiré leur épingle du jeu parce qu'ils sont assez nombreux, groupés en grande partie à l'intérieur d'une seule région géographique, et parce qu'ils ont eu, en tant que province, des pouvoirs politiques suffisants pour atteindre un grand nombre de leurs objectifs. Les Indiens, j'en suis sûr, estiment avoir le même droit de pouvoir satisfaire leurs aspirations dans ce domaine, non pas comme l'une des races fondatrices mais bien comme *la* race fondatrice. Toutefois, je n'entends pas affirmer que les Indiens envisagent l'idée d'un statut provincial ni que cela soit à souhaiter.

Mais, en parlant de la notion de province, un autre parallèle me vient à l'esprit. Il me semble que les aspirations des autochtones des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas très éloignées des aspirations d'autres habitants du Nord qui désirent un statut provincial, car cela leur donnerait, en fait, le droit de posséder et de gouverner cette partie du pays. Les dirigeants autochtones voient exactement les choses de cette

façon, et même si je suis conscient que leur attitude est manifestement teintée de racisme, elle rejoint les aspirations chères à tous les habitants du Nord.

Je me heurte souvent à un autre point de vue contraire à la position des autochtones: nous tous, Canadiens de naissance ou d'adoption, sommes venus d'ailleurs pour nous établir dans telle région du Canada et les autochtones ne devraient pas avoir plus de droits que les Écossais, les Ukrainiens ou les Chinois, qui ont immigré au Canada plus récemment. Il existe, bien sûr, une différence importante. Les autochtones du Canada ont habité ce pays bien longtemps avant l'arrivée des premiers Européens. Ceux d'entre nous qui sommes venus par la suite l'avons fait librement et nous connaissions le type de gouvernement et les lois qu'il nous faudrait respecter. Tel n'est pas le cas des autochtones. Ils vivaient déjà ici et nous leur avons imposé notre présence.

D'autres encore doutent que les autochtones puissent vraiment assumer les responsabilités que comportent une très large autonomie et des ressources considérables. Cette idée se fonde habituellement sur les antécédents historiques et je crois que leur manque de ressources et d'autonomie n'a pas permis aux autochtones de démontrer vraiment leur capacité d'assumer pleinement l'indépendance politique et économique. Ma position me permet d'affirmer qu'ils peuvent être parfaitement à la hauteur s'ils ont les ressources nécessaires et s'ils sont totalement maîtres de leur vie. Ils apprendront à se diriger eux-mêmes si on leur en fournit l'occasion. Un grand nombre de dirigeants indiens ont déjà démontré la sincérité, le dévouement et la capacité nécessaires pour faire face aux problèmes actuels.

Quelle est la portée de tout cela pour les habitants du Nord non autochtones et pour tous les non-autochtones du Canada? Je crois qu'il faut s'attendre, dans les années à venir, à ce que notre style de vie soit quelque peu bousculé. Si nous voulons traiter équitablement les autochtones, il faut leur donner les pouvoirs politiques et économiques nécessaires et, d'une certaine façon, cela risque de nous compliquer un peu l'existence. Par exemple, il est possible que le développement du Nord et d'autres régions éloignées du Canada pose des problèmes pour les non-autochtones. Il faut cependant y faire face. Je crois qu'en fin de compte, il est possible de démontrer que la situation est également à notre avantage en ce sens que nous vivrons avec des communautés autochtones plus florissantes, plus heureuses et plus ouvertes.

Si nous ne prenons pas nos responsabilités, il est clair que les autochtones se sentiront obligés de recourir à des mesures extrêmes pour réaliser ce qu'ils croient être et ce qu'un nombre toujours grandissant d'autres Canadiens croient être une aspiration très légitime. L'activisme que nous avons vu fermenter, ailleurs au Canada, ne devrait pas être pris à la légère. Je crois que c'est là le signe que les autochtones sont plus conscients et plus confiants et que leur impatience ne cesse de grandir. Ces éléments se manifestent d'une façon très positive dans la manière dont ils structurent actuellement leurs communautés. Leurs actions récentes ne constituent qu'un élément de l'évolution radicale des autochtones au pays.

Je veux établir clairement que d'aucune façon je ne préconise l'activisme, encore moins la violence, mais je crois que l'activisme et l'extrémisme que nous constatons à travers le monde devraient nous faire comprendre que, si nous ne prenons pas au sérieux les intérêts légitimes des autochtones, cet extrémisme que nous croyons béatement être l'apanage des Irlandais ou des Américains pourrait fort bien se manifester chez nous d'une façon brutale et réelle. L'histoire du Canada a été

relativement paisible et sereine mais il n'est pas impossible d'imaginer que la colère d'un peuple qui se réveille ne le porte à des mesures extrêmes qui fassent du Canada un endroit où il ferait moins bon vivre.

Ceux qui me connaissent savent, je crois, que je ne suis pas, de nature, enclin au pessimisme et que je ne joue pas les prophètes de malheurs. Les commentaires que je viens de formuler donnent, à mon avis, une vision réaliste du monde dans lequel nous vivons. Je considère qu'il est urgent d'accorder la plus haute attention à la situation des Indiens au Canada.

Pour parler d'une façon plus générale, je crois que nous arrivons à un moment où les pays qui ont la part du lion au point de vue ressources et richesses doivent se préparer à partager davantage, ou alors nous devons faire face à la colère des moins fortunés qui deviennent de plus en plus conscients de la mauvaise répartition des richesses de la planète. Si nous ne sommes pas prêts à pratiquer un plus grand partage, nous devons nous préparer dans les années à venir à faire face à des défis politiques, sinon militaires, importants. En ce sens, il serait peut-être bon de considérer les relations que nous entretenons avec les autochtones comme un premier pas vers la reconnaissance du fait que le partage, peut-être de la façon dont les autochtones le voient, doit devenir un nouvel aspect de notre façon de vivre.

A mon avis, il nous faut au Canada donner priorité aux règlements que nous passons avec les autochtones. Dans un sens, tout ce qui se passe ici au pays a pour point de départ les terres qui leur appartenaient à l'origine. Il me semble que c'est là un point d'honneur fondamental dont nous n'avons pas tenu compte. Il ne faut pas, dans la recherche d'un règlement, considérer simplement l'aspect budgétaire, même s'il est bien évident que ce pays a les moyens d'être très généreux à cet égard. Quels que soient les règlements qui seront passés, ils devront au moins fournir aux autochtones suffisamment de ressources et de contrôle pour leur permettre de bâtir et de soutenir des communautés viables aussi rapidement qu'il sera humainement possible de le faire.

Si pour y arriver, il nous faut accepter une certaine forme de ségrégation raciale, nous devons, à mon avis, y consentir. Elle existe d'ailleurs déjà et si nous ne reconnaissons pas les aspirations légitimes des autochtones, la situation pourrait empirer à un point tel qu'il deviendrait impossible de faire marche arrière. Nos rapports dans le passé n'étaient peut-être pas très bons, mais nous pouvons encore à l'heure actuelle espérer pouvoir tous vivre à l'aise. Quoi qu'il en soit, nous devrions au moins savoir à l'heure qu'il est que l'on ne peut pas forcer les autochtones à s'intégrer à la société. Pour en arriver à vivre en harmonie, il faut que les autochtones puissent, en tant que peuple différent de tous les autres, se développer ici au Canada comme bon leur semble. Une fois que cela aura été réalisé, j'ai la conviction qu'il y aura entre nous un début de rapprochement en raison de nos intérêts communs.

## II La reconnaissance des droits autochtones

### 3

*Une étude des diverses revendications des autochtones au Canada a fait l'objet d'un rapport présenté, le 22 mars 1973, au Comité permanent de la Chambre des communes des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Le Commissaire a fait un résumé des revendications territoriales des autochtones dans les régions du pays où l'on n'a jamais fait des règlements satisfaisants fondés sur les droits autochtones:*

Les Indiens sans traités se plaignent pour l'essentiel qu'on n'a jamais réellement reconnu leur droit à la terre et qu'il n'existe même aucune entente qui reconnaisse ce droit.

La prise de position, selon moi, est la suivante: la population autochtone a droit aux terres qui lui reviennent du fait qu'elle a été la première à les posséder. Que ces droits soient ou non fondés juridiquement, ils suscitent une controverse sur laquelle s'est penchée récemment la Cour Suprême sans pouvoir trancher la question.

Outre l'aspect juridique, la revendication se fait en se fondant sur des motifs d'ordre moral et de justice. L'argument moral soutient que les droits autochtones à la terre auraient dû être respectés ou du moins compensés. Les Indiens de la Colombie-Britannique, dans le document qui fait valoir leurs revendications aux terres\*, ont présenté l'argument clé que leur droit d'origine avait été effectivement supprimé. Donc, quand la restauration n'est pas possible, ils demandent compensation.

Les Indiens du Yukon ont soutenu que d'autres Indiens avaient obtenu des concessions au moyen de traités et qu'il serait raisonnable de négocier avec eux une entente de ce genre. Le Gouvernement est d'accord d'entamer les négociations avec les Indiens du Yukon.

Dès ma nomination, j'ai reconnu l'importance de cette question et je me suis employé activement à ce que cette question relève de mon mandat selon le désir des associations d'Indiens. Récemment, j'ai recommandé que le Gouvernement reçoive et étudie la proposition du Yukon visant à entamer des négociations et j'espère que j'ai démontré de façon pratique et sensible que le Gouvernement devait négocier avec la population autochtone dans les zones où la question des droits à la terre est fondamentale.

Ce sont là les principales sortes de revendications dans les zones sans traités.

---

\*Union of British Columbia Indian Chiefs. *Submission to the Prime Minister and Government of Canada, as to the Claim Based on Native Title to the Lands Now Forming British Columbia and the Waters Contained Therein or Adjacent Thereto*. Vancouver, déc. 1971. (Présentée à Ottawa, 6 juin 1972)

*Tout récemment, le Commissaire faisait encore allusion à ces revendications et aux réponses données par le Gouvernement à ce sujet. Dans une allocution prononcée à l'intention de la Chambre de commerce de Whitehorse, le 13 février 1975, il faisait les commentaires suivants:*

Dans toute discussion relative aux revendications et aux règlements territoriaux, il convient de commencer par une question fondamentale. Pourquoi notre pays engage-t-il des négociations de ce genre en 1975, soit des centaines d'années après la première rencontre importante entre Blancs et Indiens, et cent ans ou plus après la série de traités qui a précédé l'expansion vers l'Ouest? La plupart des Canadiens ont grandi en croyant que les traités et les règlements territoriaux étaient choses du passé, que les nombreuses années d'occupation du Canada par les non-Indiens, et la présence des Indiens parmi nous avaient fait tomber dans l'oubli toute question des droits territoriaux des autochtones dont personne n'a tenu compte. Rares sont ceux qui ont compris l'immensité de la tâche qu'il nous reste à accomplir.

Dès les débuts de son histoire, le Canada reconnaît les droits territoriaux des autochtones. Pendant de nombreuses périodes, ces droits ne semblent pas avoir eu une importance majeure, mais toujours la loi et la politique gouvernementale en font état. De ce fait découle une quantité d'accords conclus avec la population autochtone dans la moitié du pays environ, grâce auxquels les Indiens ont obtenu certains droits spéciaux en échange de leurs droits originaux.

L'idée du droit de propriété des autochtones découle d'un fait fondamental de l'histoire nord-américaine: les autochtones furent les premiers maîtres du pays et le restèrent jusqu'à ce que les puissances coloniales européennes usurpent cette suprématie. L'idée des droits aborigènes au Canada s'appuie sur de nombreux documents, mais du point de vue juridique, le plus important et le plus récent est le jugement que la Cour Suprême a rendu au début de 1973 concernant la revendication des Indiens Nishga de la Colombie-Britannique.\*

Une fois le jugement rendu, le Premier ministre, s'adressant à une délégation de l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique, a souligné que celui-ci l'avait amené à modifier ses vues sur la question des droits des autochtones. Il semblait

---

\*Les Indiens Nishga ont cherché à obtenir des tribunaux une déclaration juridique à l'effet que leur titre de propriété en tant qu'autochtones n'avait jamais été abandonné par traité ni résilié d'aucune autre manière. *L'affaire Calder v. Procureur-général de la Colombie-Britannique* fut d'abord plaidée devant la Cour Suprême de la Colombie-Britannique en 1969. La cause fut rejetée par le tribunal puis portée en appel devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique où elle fut de nouveau rejetée. Elle fut enfin portée devant la Cour Suprême du Canada où, en janvier 1973, sept juges se prononcèrent à quatre contre trois contre la revendication des Nishga. Six des magistrats appuyèrent la notion d'un droit de propriété des autochtones «à la discrétion du Souverain» mais ils ne purent s'entendre sur la question fondamentale des modalités rattachées à l'extinction et à l'évaluation de tels droits. Trois des juges furent d'avis que ces droits étaient sans valeur à moins que le Gouvernement ne s'oblige à payer en promulguant une loi de compensation. De tels droits, selon eux, peuvent être implicitement résiliés par une loi territoriale incompatible avec leur existence. Trois autres juges déclarèrent que les droits aborigènes ne peuvent pas être abolis sans compensation ou sans une loi qui résilierait spécifiquement et directement le droit à la compensation. Ils ajoutèrent que l'occupation du territoire constituait la preuve de l'existence ininterrompue des droits aborigènes et que les Nishga paraissaient avoir été en possession de la Vallée Nass depuis toujours; enfin, les Nishga n'avaient jamais, par une entente, cédé leurs droits à la Couronne. Les Nishga perdirent leur procès pour une raison externe et technique, à savoir que la cause ne pouvait pas normalement être entendue par ce tribunal sans l'autorisation de la province. La question fondamentale de déterminer si les Nishga possèdent des droits aborigènes n'a pas été résolue par les tribunaux et il en est de même pour tous les autres peuples indigènes du Canada qui revendiquent des droits aborigènes.

avoir été impressionné par le jugement, et il a exprimé l'avis que «légalement, vous avez peut-être plus de droits que nous ne le pensions. . .».

Peu de temps après, la Fraternité des autochtones du Yukon présentait au Gouvernement du Canada un mémoire intitulé *Together Today for our Children Tomorrow*. Dans sa réponse au mémoire, le Premier ministre a reconnu le point essentiel, à savoir que nous n'avons ni conquis les Indiens du Yukon, ni traité avec eux concernant leurs droits fondamentaux sur les terres, et il a convenu d'entamer des négociations avec eux à ce sujet. En août 1973, M. Chrétien, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a annoncé une politique gouvernementale qui étendait la proposition énoncée en février pour le Yukon à plusieurs autres régions importantes du Canada dont ne font pas mention les accords ni les traités relatifs au droit de propriété originel des autochtones. Ces nouvelles régions sont la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest et le nord du Québec. Dans sa politique, le Gouvernement reconnaissait encore une fois la responsabilité qu'il a à l'égard des Indiens et des Inuit en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et caractérisait la Proclamation royale de 1763 comme «une déclaration fondamentale des intérêts fonciers des Indiens du pays». Il offrit donc aux Indiens de ces régions de négocier et de consacrer, par des mesures législatives, des règlements en échange de leur intérêt foncier. Cette prise de position reconnaissait que «les revendications ne touchent pas seulement à des questions de terre et d'argent mais concernent aussi [la perte d'] un mode de vie».

Le Gouvernement canadien a choisi de continuer résolument dans la voie tracée depuis longtemps et de négocier avec les Indiens concernant leurs droits originels. Il semblerait donc que, maintenant, la population canadienne n'a pas à se déclarer pour ou contre les règlements, mais plutôt à déterminer la forme qu'ils devraient prendre pour assurer dans l'avenir des relations saines et stables entre Indiens et non-Indiens. Or, nous savons, pour en souffrir aujourd'hui, que les règlements sous forme de traités imaginés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ont échoué dans cette tâche. Fort heureusement toutefois, cent ans après, la population non indienne est beaucoup plus éclairée, et les Indiens, beaucoup plus informés, savent mieux se faire écouter que les signataires d'antan; et nous avons le pouvoir et la capacité d'élaborer et de mettre en application des règlements qui permettront au peuple indien de prendre toute la place qui lui revient de plein droit dans la société canadienne tout en faisant bénéficier celle-ci des fruits de son activité.

*Dans sa déclaration d'août 1973, le Gouvernement n'accordait pas la reconnaissance formelle des droits aborigènes aux populations autochtones de toutes les régions non assujetties aux traités. Celles des Maritimes et du sud du Québec en étaient exclues. La situation générale dans l'est du Canada faisait l'objet d'un exposé historique présenté par le Dr Barber le 18 octobre 1974 à l'occasion d'un Symposium sur les Amérindiens, parrainé par la Société royale du Canada, à Courville, Québec:*

Dans les Maritimes, les Indiens allèguent que les quelques traités qui ont été conclus relativement à leurs terres ne leur ont pas fait perdre leurs titres de propriété. En guise de preuve, ils soulignent le fait qu'aucune compensation n'y est prévue, alors que dans tous les autres traités antérieurs ou postérieurs à la Confédération, des compensations y sont inscrites.

Sous le régime français, les Micmac et les Malécites (Indiens) des Maritimes étaient alliés des Français. En 1713, lorsque l'Acadie a été cédée à l'Angleterre, les Anglais ont prétendu que les Indiens devenaient conséquemment des sujets britanniques et que leurs droits territoriaux passaient à la Couronne d'Angleterre. Français et Indiens ont refusé de reconnaître ces allégations; les Français maintenaient que les Indiens avaient été des alliés et non des sujets du roi de France. La France ne pouvait, en conséquence, avoir cédé à l'Angleterre une souveraineté et des droits territoriaux qu'elle ne détenait pas elle-même.

La question des revendications des autochtones des Maritimes n'est toujours pas réglée d'une façon satisfaisante. L'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse a pris une position ferme, affirmant qu'elle était en droit de participer aux négociations relatives aux droits aborigènes. La politique du Gouvernement fédéral sur ces questions, rendue publique en août 1973, comportait ce qui suit:

Dans tous les cas où il est admis que les intérêts traditionnels liés aux terres ont été négligés, le gouvernement exprime son intention de se pencher sur ces cas et reconnaît, en principe, la nécessité de compenser les pertes causées par cette négligence. . . .

Il y a d'autres régions du pays où des traités relativement à la cession de terres n'existent pas, comme dans le sud du Québec et dans les provinces Atlantiques. À ce sujet, le gouvernement est d'avis que les revendications territoriales dans ces régions sont d'une nature différente de celles dont il est question plus haut. Les Indiens ont présenté des réclamations concernant leurs intérêts dans ces terres et le gouvernement les étudie présentement. Il fournit également des fonds pour leur permettre de faire les recherches nécessaires.

## 6

*A cet égard, le Commissaire a eu de longues discussions avec les représentants de l'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse. Le 20 janvier 1975, il écrivait au Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien pour appuyer la position des Indiens:*

Jusqu'ici peu ou point de progrès n'ont été réalisés en ce qui concerne les droits revendiqués par les Micmac. Ceux-ci, toutefois, me laissaient entendre que, selon des suggestions officieuses émises par le Gouvernement, il leur faudrait probablement porter et défendre leur cause devant les tribunaux. Bien que l'état de leur statut juridique puisse être contesté, il ne s'agit pas de cela, me semble-t-il. On met en question la situation du statut juridique des Indiens au Nouveau-Québec, en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, mais cela n'entrave pas le progrès des négociations dans ces régions. Ainsi, l'affaire *Calder* n'a pas réglé la question de savoir si oui ou non les Indiens de la Colombie-Britannique

possédaient des droits aborigènes. Le Gouvernement aurait pu recourir aux décisions négatives de ce procès s'il avait voulu invoquer des arguments juridiques pour ne pas négocier avec les Indiens de la Colombie-Britannique.

Il est clair que la politique de négociation avec les Inuit et avec les Indiens non assujettis aux traités ne se fonde pas sur une solution finale des questions juridiques mais plutôt sur la déclaration de principe de 1973, que «... le Gouvernement tient à réaffirmer aux autochtones intéressés, ainsi qu'à la population du Canada en général, que sa politique à cet égard ne veut être qu'une attestation de sa responsabilité».

Il serait illogique, me semble-t-il, que les Indiens des Maritimes (et ceux du sud du Québec) ne soient pas visés par la politique applicable à tous les autres qui n'ont pas encore conclu de traités. Il s'ensuivrait que la situation serait éclaircie dans toutes les autres parties du pays, au moyen de traités ou de négociations de règlements globaux. A mon avis, il est inutile de raisonner avec ces Indiens sur le point que leur statut est différent à cause de l'ancienne occupation française de ces régions. Leur position est, tout simplement, qu'ils n'ont jamais cédé leurs droits originels à aucune puissance, la preuve étant, signalent-ils, qu'ils n'ont ni abandonné leurs biens en raison de guerre ni été le moins indennisés pour la cession de leurs droits.

### III Les revendications relevant des traités

#### 7

*Une deuxième série de revendications se rattache aux traités conclus entre le Gouvernement et la population indienne. Le Commissaire a détaillé ces revendications, en mars 1973, lors des procès-verbaux du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien:*

La plus importante déclaration sur les droits des Indiens est contenue dans la Proclamation royale de 1763. Ce document servait à protéger les terres indiennes de la cupidité des colons jusqu'à ce que les droits des Indiens à la terre soient cédés à la Couronne. Ce document législatif a servi de base aux nombreux traités postérieurs en vertu desquels les Indiens et, dans un cas donné, les Métis, se sont vus révoquer leurs droits à leur vaste territoire; c'est alors que la Couronne a mis sur pied des réserves et a fait de nombreuses promesses. C'est dans le sud de l'Ontario qu'ont été signés les premiers de ces traités, qui étaient fort simples. Les Indiens ont simplement cédé leurs droits moyennant paiement comptant et en retenant certaines terres de réserve ainsi que le droit de chasse et de pêche sur les terres incultes de la Couronne. Toutefois, au fur et à mesure que le mouvement de colonisation avançait vers l'Ouest, les problèmes d'adaptation auxquels devait faire face la population autoch-

tone, au moment de la colonisation, suscitèrent une vive inquiétude. Plus tard, les traités prévoyaient des dispositions supplémentaires concernant la santé, l'éducation et la croissance économique. Des terres furent concédées aux Métis pour régler leurs revendications bien que ces concessions n'aient pas été par la suite protégées par l'État. Ils en ont donc rapidement perdu la majeure partie.

Les traités visaient les Indiens de l'Ontario, des provinces des Prairies, des Territoires du Nord-Ouest et d'une certaine partie de la Colombie-Britannique. Quant aux Indiens reconnus dans les zones de traité, les griefs se rapportent surtout aux diverses dispositions des traités.

Il existe un type de grief concernant les terres de réserve qui surgit au nord des zones de traité, là où certaines bandes n'ont pas encore reçu toutes les terres de réserve auxquelles elles avaient droit. Il est reconnu qu'il existe des cas où des terres de réserve supplémentaires sont dues mais la taille et l'emplacement du terrain peuvent poser des problèmes fort sérieux. Les traités stipulaient un certain nombre d'acres per capita mais ne précisaient pas l'année de recensement sur laquelle devait se fonder le calcul des territoires des réserves. Il existe un autre obstacle majeur du fait que la mise à exécution des dispositions des traités relève du Gouvernement fédéral tandis que le titre des terres qui seront transformées en réserves indiennes appartient aux Provinces. Des ententes fédérale-provinciales obligent les Provinces à attribuer ces terres mais la solution de ces problèmes pourrait être pénible si les trois parties ne tombent pas d'accord sur l'interprétation des dispositions des traités. D'autres griefs se rapportent à la nature exacte des droits des Indiens sur les terres de réserve. On se pose des questions sur les droits relatifs au minerai, au bois, à l'eau et aux laisses de mer.

Les dispositions des traités concernant la pêche et la chasse présentent aussi un intérêt spécial. La plupart des traités stipulent que les Indiens ont le droit de pêcher et de chasser pour subvenir à leurs besoins sur des terres incultes de la Couronne relevant de la législation fédérale. Nombreux sont les Indiens qui estiment que ces dispositions n'ont pas été respectées et c'est pourquoi de nombreuses causes ont été portées devant les tribunaux pour s'en prendre activement à la compétence des lois provinciales concernant la chasse qui régissent les Indiens. D'autres affirment qu'on leur a promis des droits plus étendus que ceux qui sont inscrits dans les traités.

Il ne faut pas oublier non plus la santé, l'éducation, l'impôt, la croissance économique qui constituent des questions de toute première importance. Souvent les traités imposent des restrictions effarantes à cet égard, même si elles se présentent sous une forme vague. Toutefois, même à cet égard les Indiens mentionnent qu'à plusieurs reprises on a fait des promesses orales qui les avaient enclins à croire que l'entente était sensiblement différente de ce qu'avait enregistré le Gouvernement. Par exemple, quand il y a eu négociation du Traité n° 8 pour le nord de l'Alberta, les Commissaires ont publié un rapport [1899] déclarant que les Indiens avaient été assurés qu'ils ne seraient frappés d'aucun impôt. Pourtant dans le document, c'est-à-dire le traité comme tel, il n'est pas fait mention d'exemption fiscale. Le rapport déclare aussi que «le Gouvernement serait toujours disposé à offrir les services médicaux qui s'imposent . . .» et pourtant il n'existe aucune affirmation de ce genre dans le traité.

J'espère que ce qui précède vous aura donné une meilleure connaissance des genres de griefs qui ont été présentés par les quelque deux cents bandes dans les

zones de traités. Les griefs dont j'ai parlé se rapportent indirectement aux dispositions précises des traités ou de la Loi sur les Indiens. Je signale aussi en passant que nombreux sont les Indiens qui s'en prennent au cœur même des traités, soutenant que les négociations qui ont abouti aux traités ont été faites dans un climat d'injustice flagrante ou d'incompréhension. Par exemple, les Indiens des Territoires du Nord-Ouest disent que pour eux les accords représentaient des traités de paix qui ne stipulaient aucunement la cession de leurs droits à l'utilisation des terres. Au Manitoba, les Indiens s'inquiètent de ce que leurs traités attribuent des réserves dont la taille est à peu près le quart de celles qui ont été établies avant ou après les leurs dans les provinces avoisinantes. Parmi ces nombreuses questions, en voilà donc deux qui mettent en doute la justice et la validité même de ces ententes.

8

*Le rapport qui existe entre les droits revendiqués en vertu des traités et les règlements globaux visés et discutés dans les régions sans traités du Canada a fait l'objet d'un exposé, lors d'une conférence des directeurs de l'information des journaux canadiens, tenue à Regina le 27 mai 1976:*

Dans l'optique de bien des gens, les règlements globaux de revendications territoriales, dont ceux de la baie James, de l'Alaska et d'autres envisagés dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, permettent d'espérer que les Indiens auront ainsi de nouvelles possibilités de progrès. Mais ces règlements ne concernent pas la moitié de la population indienne du Canada, visée par des traités. Ainsi donc se pose la question d'anciens traités, qui remontent à plus d'un siècle, considérés en fonction des règlements récents. Certains proposent la renégociation des traités afin qu'ils soient plus compatibles avec les dispositions des règlements récents. Toutefois, le Gouvernement a fermement résisté à l'idée de renégociation et, chose assez intéressante, plusieurs Indiens assujettis aux traités partagent cette opinion, mais pour d'autres raisons. Le fait est que de nombreux dirigeants indiens dans les régions visées par les traités se montrent dédaigneux ou indifférents à propos de règlements comme ceux de la baie James. Cela surprend les gens qui sont d'avis que les traités «ne méritent pas le papier où ils sont formulés» mais, comme cela se produit si souvent, notre ignorance de la mentalité indienne et des questions indiennes nous induit en erreur. En comparant dans notre optique les traités à l'accord sur la baie James, nous avons tendance à considérer les premiers comme des documents nettement inférieurs.

Le problème découle du fait que notre histoire, de même que notre échelle de valeurs, sont diamétralement différentes; les finances et les corporations, les terres et les relations avec le Gouvernement n'ont pas du tout la même signification à nos yeux et à ceux de la population indienne. En outre, les non-Indiens se bornent plutôt à étudier le libellé du document en fonction de ses obligations juridiques. Pour les Indiens, les traités représentent bien plus que cela. A l'époque où ils étaient rédigés, la population indienne comptait exclusivement sur les négociations verbales. Elle ne se rendait nullement compte de la portée juridique des engagements écrits et de leurs implications; les traités constituaient donc pour eux l'ensemble de tout ce qu'ils avaient vu et entendu au cours des négociations. Ainsi, les Indiens de notre époque

s'inspirent-ils non pas de la lettre mais de l'esprit des traités, religieusement respecté par leurs ancêtres. La recherche actuelle commence à mieux révéler le sens que les Indiens donnaient aux traités; ce sens, dans plusieurs cas, diffère fondamentalement du texte rédigé par les fonctionnaires du Gouvernement.

Partout dans le pays, les traités se présentent sous divers aspects. Leur négociation s'est souvent déroulée dans des conditions contraignantes et défavorables aux Indiens. Dans certains cas, c'étaient presque des actes unilatéraux du Gouvernement, motivés par l'intérêt immédiat. Il y avait fausse représentation et malentendu au point où parfois, il n'existait peut-être aucun accord véritable. De grandes promesses, faites de vive voix, ne l'étaient pas par écrit. D'autres furent formulées mais accompagnées de clauses très restrictives. Certaines des promesses écrites sont fort ambiguës. D'autres encore n'ont manifestement pas été tenues. Quelquefois, les bandes n'étaient pas convenablement représentées. Il existe des écarts flagrants entre les promesses verbales faites de traité à traité. Les Indiens prétendent qu'aux termes des traités les plus anciens en particulier, la compensation reçue pour l'abandon de leurs droits était dénuée d'équité et de scrupules. En ce qui concerne les traités ultérieurs, ils soutiennent que l'on n'a pas toujours respecté l'esprit général des ententes négociées car elles faisaient miroiter les avantages d'une assistance globale, propice à un nouveau mode de vie. Ainsi donc leur laissait-on supposer qu'ils conserveraient un degré considérable d'autonomie politique. Ces objectifs n'ont évidemment pas été réalisés et les Indiens affirment que le Gouvernement n'a pas tenu ses promesses fondamentales.

On se rendra probablement mieux compte de l'intensité et de l'importance de ces revendications à la lumière des circonstances suivantes. Les Indiens des Prairies pensaient comprendre que les traités visaient surtout à les protéger et à les aider à s'adapter aux nouvelles réalités, à leur permettre de créer une nouvelle option économique susceptible d'étayer leurs moyens d'existence traditionnels, la chasse et la pêche. L'assistance devait se concentrer sur la promotion de l'agriculture et sur l'enseignement. Dans l'optique des Indiens, le Gouvernement a omis de leur prêter le concours agricole espéré et a indûment restreint leur progrès agricole. En outre, ne réussissant pas à les transformer en cultivateurs, il les encourageait à abandonner certaines des meilleures terres arables de leurs réserves.

En matière d'enseignement, l'orientation générale poussait à isoler les enfants indiens dans des pensionnats où leur langue et leur culture étaient dénigrées et où des valeurs et coutumes étrangères leur étaient inculquées. Aux yeux des Indiens, ce n'est là qu'un aspect de l'objectif gouvernemental d'assimiler la population indienne dans la société canadienne.

A mon avis, le problème peut se résoudre si l'on s'attache à l'esprit inspirant les traités. Si nous abordons les questions de cette façon, nous découvrirons, je le pense, qu'il existe, malgré un sérieux désaccord sur les obligations juridiques du Gouvernement, de très fortes possibilités de s'entendre relativement à l'assistance qui pourrait être fournie à la promotion des Indiens aujourd'hui. Ainsi donc, les futurs programmes et relations entre les autochtones et les autorités gouvernementales pourront-ils se fonder très efficacement sur l'esprit des traités originaux, lesquels symbolisent une philosophie selon laquelle le Gouvernement aiderait les Indiens à s'adapter à un nouveau mode de vie. Cette conception n'invite ni au paternalisme ni à la dépendance mais à la promotion de communautés indiennes relativement autonomes.

C'était indubitablement l'esprit qui animait la négociation des traités dans l'Ouest du Canada malgré les présentes divergences de vues entre le Gouvernement et les Indiens au sujet de leurs responsabilités respectives. Ainsi donc suis-je frappé par la promesse, inhérente à cet esprit, d'assurer désormais l'évolution socio-économique des autochtones. Comme je le disais plus haut, les traités avec les Indiens des Prairies mettaient l'accent sur le progrès dans les domaines de l'enseignement et du développement économique et, parfois, dans celui des services médicaux. Ce sont là des domaines, je pense, où personne ne conteste l'importance de satisfaire aux besoins actuels. En fait, le Gouvernement dépense des sommes considérables pour la réalisation de divers programmes à cette fin.

Les besoins des Indiens et la capacité des Canadiens de fournir le financement nécessaire à la satisfaction de ces besoins sont à la fois plus considérables et fort différents aujourd'hui de ce qu'ils étaient il y a un siècle. A cette époque, l'assistance économique consistait à fournir quelques outils et instruments rudimentaires, indispensables au cultivateur pionnier. Au XX<sup>e</sup> siècle, les circonstances ne sont manifestement pas les mêmes puisqu'il faut plus de \$50,000 pour créer un seul emploi. Toutefois, il importe de ne pas s'attacher indûment à la manque de pertinence entre les dispositions d'un traité et la situation actuelle et, par conséquent, rejeter le document sous prétexte qu'il est périmé et sans grande valeur. On peut, bien au contraire, aborder la question de façon positive, tenir compte de l'attitude des Indiens et avoir la sagesse de respecter l'esprit des traités dans un cadre de vie moderne. Si nous poursuivons cette approche avec tant soit peu d'imagination, je suis persuadé que nous réussirons à assurer la promotion des Indiens, grâce à des principes fondamentaux novateurs, largement, sinon entièrement, compatibles avec l'esprit des traités.

9

*Au nombre des droits revendiqués, celui de poursuivre des activités traditionnelles est d'importance particulière aux yeux des autochtones, tant sur le plan économique que symbolique. Le 22 novembre 1974, le Commissaire écrivit au Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien au sujet de la Déclaration provisoire sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage, présenté par les organisations des Indiens assujettis aux traités des Prairies:*

Les Indiens assujettis aux traités des Prairies ont attiré mon attention sur leur Déclaration provisoire du 18 septembre 1974 relative à leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage (*Interim Statement of Hunting, Fishing and Trapping Rights*). Elle révèle en général que les engagements des traités se sont très sérieusement altérés au cours des ans.

Ce problème constitue l'un des sujets de grief les plus fondamentaux aux yeux des Indiens. Si le Gouvernement fédéral tient vraiment à régler les revendications légitimes, il importe, à mon avis, qu'il intervienne résolument dans ce domaine dont l'importance est aussi symbolique que pratique. A l'occasion, l'attitude des gouvernements provinciaux ne lui facilitera sans doute pas la tâche. Les provinces tendent hélas à adopter un point de vue assez borné sur le rôle qui leur échoit dans l'exécution des promesses faites par traité. De toute façon, il va falloir infléchir ces

attitudes au moyen de démarches entreprises par les Indiens et le gouvernement fédéral, si l'on tient à rendre justice aux autochtones.

J'appuie donc fortement la requête des Indiens assujettis aux traités des Prairies invitant les autorités fédérales à amorcer immédiatement la négociation avec les gouvernements provinciaux et à confirmer que les Ententes concernant le transfert des ressources naturelles (Natural Resources Transfer Agreements) ne visent pas à changer les droits conférés par traité. J'exhorte aussi le Gouvernement fédéral à soutenir devant les tribunaux les droits des Indiens, toutes les fois qu'il s'agit de droits découlant d'un traité.

## IV Les traités de la vallée du Mackenzie

10

*Les autochtones du Nord canadien ont récemment soutenu devant les tribunaux leurs vues sur les traités conclus dans la région. Certaines de leurs attestations ont été citées dans une allocution au Cercle boréal de l'Université de l'Alberta, le 15 janvier 1974:*

Parmi les Inuit et les autochtones du Yukon, on compte les Indiens de la vallée du Mackenzie qui 'signèrent' le Traité n° 8 en 1899 et le Traité n° 11 en 1921. Le Gouvernement canadien fut plus ou moins tenu de conclure ces traités, étant donné que la Proclamation royale, assurant la reconnaissance des droits fonciers des autochtones, équivalait à un statut dans le contexte du droit canadien. Le Gouvernement s'était hâté de conclure le Traité n° 11 à la suite de découvertes de pétrole à Norman Wells en 1918. De nos jours, la pression exercée sur les autorités pour aboutir à un règlement découle des découvertes de gaz naturel et de pétrole brut à Prudhoe Bay en Alaska et de vastes gisements gazéifères dans les îles de l'Arctique et le delta du Mackenzie. Ainsi donc y a-t-il un parallèle intéressant entre les circonstances antérieures et actuelles.

Vous êtes tous au courant des audiences de caveat et de la décision du juge Morrow en ce qui concerne la situation des droits fonciers des autochtones.\* Dans les

---

\*Le 2 avril 1973, dans un brevet d'opposition sur toutes les terres de la Couronne non peuplées dans le Yukon, présenté devant le bureau des titres fonciers de Yellowknife, les chefs de quelque seize bandes ont demandé reconnaissance du droit de propriété des indigènes sur près de la moitié de la superficie des Territoires du Nord-Ouest. Ce recours avait pour but de permettre aux Indiens de revendiquer rétroactivement toutes les concessions de terre qui pourraient dorénavant être accordées au cas où la validité des intérêts qu'ils faisaient valoir serait reconnue. La Cour Suprême des Territoires du Nord-Ouest a été saisie de l'affaire et il lui a été demandé de décider si le brevet d'opposition était recevable. Elle a été de ce fait amenée à entendre les témoignages d'Indiens ayant participé à la négociation des traités.

Au mois de septembre suivant, le juge Morrow rendait un jugement provisoire déclarant le brevet recevable du fait qu'il subsiste, sur la question de savoir si le droit de propriété plein et entier des autochtones a été éteint, et notamment dans l'esprit des Indiens, des doutes suffisants pour justifier les plaignants dans leurs efforts pour éviter que leur position ne s'érode davantage avant la résolution définitive de la question. Le Gouvernement fédéral s'est pourvu en appel à la Cour Suprême du Canada. Dans un jugement unanime rendu en décembre 1976, la Cour a déclaré qu'un brevet d'opposition ne pouvait être présenté sur terres de la Couronne non peuplées.

Territoires du Nord-Ouest ces derniers, en toute sincérité à mon avis, ont adopté la position que, selon eux, les traités constituaient des engagements de paix et d'amitié et non de cession de droits fonciers. En demandant le caveat, leur objectif était surtout d'obtenir, si possible, la preuve juridique de l'invalidité de toute disposition des traités portant sur la cession de leurs droits fonciers.

Julyan Yendo du Fort Wrigley est un vieux chef, presque nonagénaire maintenant; on prétend que sa signature est apposée sur le traité et, dans ce cas, il s'agit bien de l'écriture syllabique des Esclaves et non d'un X. Au tribunal, on lui a montré cette signature au cours de l'interrogatoire en lui posant la question: «Avez-vous jamais appris à écrire en anglais ou en esclave?» — «Non». «Connaissez-vous une façon de mettre votre nom par écrit?» — «Je ne sais vraiment pas comment.» Voici un autre cas: Victor Laffety, traducteur-interprète pour les parties au traité, au Fort Providence, est encore en vie et âgé d'environ quatre-vingt-six ans. Question: «Saviez-vous lire et écrire l'anglais en 1921?» Réponse: «Oui». Question: «Vous a-t-on demandé de lire un document quelconque et d'en donner la version au Chef?» «Non. La réponse est non.» Pourtant, les Commissaires déclaraient toujours dans leurs rapports qu'ils s'étaient évertués à renseigner ces gens sur la nature des transactions. Il existe de nombreuses preuves à l'effet que la population indienne ne se doutait nullement que le traité était en réalité censé assurer la cession de biens fonciers.

## 11

*Le 2 octobre 1973, le Commissaire a écrit au Premier ministre pour lui faire part de ce grief dans le contexte de la nouvelle politique du Gouvernement sur les revendications des droits aborigènes:*

Je m'inquiète de ce que la nouvelle approche du Gouvernement risque d'exclure les nombreux Indiens du Nord visés par les traités. Je me rends naturellement compte que ces Indiens ont signé les Traités n<sup>os</sup> 8 et 11, selon lesquels ils cédaient leurs intérêts fonciers. Toutefois, ils soutiennent qu'ils n'y ont jamais renoncé sciemment, et je pense qu'ils sont de bonne foi. La preuve existe qu'ils ont seulement signé les traités lorsqu'on leur eût assuré qu'ils ne seraient ni privés de l'usage traditionnel de leurs terres ni cantonnés dans des réserves. Ce sont probablement ces assurances qui justifient à leurs yeux leur prise de position. Quelle que soit la valeur juridique de ce point de vue, il représente un grief si sérieux et si enraciné dans leurs esprits que le Gouvernement doit absolument en tenir compte sous peine d'entraver tout progrès dans les Territoires du Nord-Ouest.

A cause notamment de cette attitude, les Indiens du Nord n'ont jamais accepté les réserves prévues dans les traités. Une disposition essentielle des traités demeure donc inappliquée, et rien ne laisse penser que les Indiens accepteront un règlement de cette nature.

Pour toutes ces raisons, il me semblerait raisonnable que le Gouvernement adopte la position d'accepter de négocier un règlement qui ne soit pas confiné à la lettre des Traités n<sup>os</sup> 8 et 11. Ce règlement devrait tenir compte de ce que les Indiens

assujettis aux traités dans les Territoires du Nord-Ouest se trouvent essentiellement dans la même situation socio-économique que les Inuit et les autochtones du Yukon. Il serait tragique de les écarter tout en réglant progressivement les revendications des autres. Sans un règlement global de leurs réclamations, leurs perspectives d'avenir et celles des Territoires du Nord-Ouest risquent d'être sérieusement compromises.

En dépit de la politique récente, visant seulement les régions non assujetties aux traités, il me semblerait raisonnable de procéder à la négociation en prenant pour acquis que les régions assujetties aux traités et situées au nord du 60<sup>e</sup> parallèle sont uniques en leur genre sous deux rapports importants. Premièrement, comme je l'ai déjà signalé, ce sont les seules grandes régions assujetties aux traités où l'on a généralement manifesté tant de méfiance à l'égard des modalités territoriales. Deuxièmement, ce sont des régions où le Gouvernement fédéral a le pouvoir d'effectuer des règlements globaux. Pour ces raisons, il serait possible de négocier des règlements sans léser les autres régions visées par des traités.

Comme la situation se complique de considérations juridiques relatives à la requête de caveat, je ne peux qu'exhorter le Gouvernement à étudier tous les moyens susceptibles de différer toute autre procédure judiciaire jusqu'à ce que les possibilités de négociation aient été entièrement explorées. Des procédures à l'heure actuelle entraveraient sérieusement les chances de négociation et aboutiraient à un litige interminable. Entretemps, la négociation des règlements globaux continuera ailleurs dans le Nord. Une telle approche paraîtrait certes dénuée de logique et d'équité.

## 12

*Ce différend est devenu une affaire pressante en raison des projets d'exploitation des ressources et d'extension du réseau des transports dans la région. En octobre 1974, le Commissaire abordait la question à Yellowknife dans les termes suivants:*

Ici, dans les Territoires du Nord-Ouest, il est devenu encore plus impérieux de régler la question des revendications territoriales par suite de l'annonce du projet de construction d'un oléoduc. En ce sens, la situation ici n'est pas différente de celle qui existe dans certains autres coins du pays. Le besoin de régler la question des obligations non acquittées qui avaient été contractées à l'endroit des Indiens du Nord québécois dans le cadre de la Loi pour étendre les frontières de la province de Québec (1912) n'est devenu impérieux que lorsque, pour les fins du projet d'aménagement hydro-électrique de la baie James, il a fallu empiéter sur d'immenses territoires qui appartenaient aux Indiens et qui étaient demeurés intacts jusque-là.

La construction de l'oléoduc entraînera une évolution sociale rapide et radicale qui touchera les populations établies depuis toujours le long du fleuve Mackenzie et qui étaient relativement isolées jusqu'ici. Nous craignons tous suffisamment le changement pour nous y opposer. Même pour ceux d'entre nous qui croyons connaître un peu les collectivités et les populations du Mackenzie et qui sommes un tant soi peu au courant de leur situation, il est difficile d'imaginer quels pourraient être les effets sur le plan psychologique et social de la construction de l'oléoduc.

Il ne semble faire aucun doute maintenant que l'oléoduc sera construit tôt ou tard. A mon avis, les dirigeants indiens du Nord l'admettent et, qui plus est, ils reconnaissent qu'il leur faut pouvoir donner vraiment leur avis sur la question de la construction et de l'exploitation de l'oléoduc et avoir une autorité réelle et un certain droit de regard en la matière s'ils ne veulent pas voir les leurs disparaître. Prétendre qu'ils sont assez naïfs pour croire qu'il n'est pas nécessaire d'exploiter les ressources pour maintenir le niveau de vie actuel serait absurde. Je ne crois pas les avoir entendu dire qu'ils s'opposaient à ce que nos ressources soient exploitées. Ce qu'ils ont dit toutefois, c'est qu'ils s'y opposent s'ils n'ont pas un rôle de premier plan à jouer à cet égard.

Si l'on va de l'avant avec le projet de construction de l'oléoduc sans passer un accord avec les autochtones en vue de les associer vraiment aux mécanismes de contrôle, ce sera une autre tragédie humaine et l'on aura écrit une autre triste page de l'histoire d'un peuple qui n'a pas su prêter l'oreille aux revendications de ses frères autochtones. Le temps presse. Il est indispensable que nous les écoutions. Les autochtones, pour leur part, doivent se rendre compte que des pressions énormes s'exercent sur le pays tout entier pour qu'il se développe et que, dans la lutte qui est engagée à l'échelle du globe pour le pétrole, le Canada peut très bien être relativement impuissant à en disposer complètement lui-même. Cela signifie donc que les revendications des populations autochtones doivent être formulées de façon à ce qu'il soit possible de solutionner au plus tôt le problème d'assurer aux autochtones un droit de regard véritable sur l'oléoduc.

J'ai toujours eu la conviction qu'il faudrait régler la situation des Indiens des Territoires du Nord-Ouest de façon à leur garantir au moins les mêmes avantages qu'aux Indiens du Yukon et aux Inuit du Nord. Il serait ridicule et tragique à la fois de faire profiter les uns de l'optique actuelle et pas les autres. Il est évident par ailleurs que les dispositions des traités du Nord relatives aux terres n'ont jamais été respectées et donc qu'il y a lieu de négocier en tenant compte des droits fondamentaux des Indiens, quelle que soit la décision qui sera rendue à la suite de la requête de caveat. Comme c'est ce que je préconise depuis un certain temps, je me félicite d'avoir contribué un peu à réaliser l'accord auquel sont arrivés les Indiens et le Gouvernement l'hiver dernier alors que M. Chrétien et M. Wah-shee ont annoncé conjointement que des pourparlers allaient être entrepris en vue d'arrêter les bases d'un règlement-cadre de la question des revendications indiennes dans les Territoires du Nord-Ouest.

Nous devons toutefois comprendre qu'il faudra pas mal de temps aux autochtones pour élaborer leurs propositions en vue d'un règlement, et plus de temps encore pour se préparer aux changements qui viendront avec le règlement. Étant donné que leur façon de procéder est très démocratique et les questions qui se posent fort complexes, il faudrait leur laisser plusieurs années pour se préparer en vue d'un règlement. Les dirigeants indiens ont tout un défi à relever, pour amener leurs populations à s'accommoder du changement; ce défi ne peut pas être relevé du jour au lendemain.

Le temps passe et pourrait bien surprendre les deux parties engagées dans les discussions et les négociations longues et ardues qui doivent présider à un tel règlement. On pourrait peut-être envisager des solutions provisoires qui, si elles étaient appliquées en toute bonne foi par les deux parties, pourraient assurer aux autochto-

nes un droit de regard important sur les projets de développement sans pour autant nuire énormément au règlement des questions plus graves. Il serait peut-être bon qu'à ce stade des discussions, les deux parties examinent la possibilité de trouver une solution partielle au problème au cas où, devant la tournure rapide des événements, elles seraient contraintes de chercher trop précipitamment une solution globale au problème.

## V Revendications des Métis et des Indiens non-inscrits

13

*Les Métis et les Indiens non-inscrits ont aussi présenté des revendications de droits naturels. Ces derniers, d'origine indienne, n'ont pas, pour diverses raisons, été inscrits comme Indiens sur les registres du Ministère des Affaires indiennes. La portée de leurs griefs est à l'échelle nationale. Le rôle qu'ils jouent dans la négociation courante des griefs a fait l'objet des commentaires du Dr Barber lors de l'assemblée annuelle du Conseil national des autochtones, tenue à Charlottetown le 10 juin 1975:*

La question de savoir si mon mandat comprend ou non les Métis et les Indiens non-inscrits au Canada n'a réellement jamais été un sujet de controverse entre moi et le Gouvernement qui m'a chargé de cette mission. L'exposé de mes attributions ne renferme aucune définition du terme Indien et mentionne simplement que je devrais examiner les revendications et griefs de la population indienne. Ainsi donc ai-je toujours supposé et adopté la position que si la population métisse me présentait des réclamations et griefs, il m'incomberait de les étudier.

Il est indubitable, à mon avis, que les Métis et les Indiens non-inscrits constituent les groupes d'autochtones oubliés au Canada. Le statut indigène du Métis est bien établi dans la loi canadienne, dans divers actes des gouvernements canadiens et dans les modes de règlement qui ont traditionnellement été pratiqués et qui le sont actuellement dans une certaine mesure. L'histoire des revendications des Métis à titre d'autochtones est bien moins connue que celle des ayants droit, en qualité d'Indiens inscrits, mais elle n'en est pas moins réelle.

Les modalités de distribution de certificats de concession dans l'Ouest canadien, les adhésions au Traité n° 3 et le traitement de la population métisse en vertu d'autres traités et par l'intermédiaire de Commissaires des 'Sang-Mêlé', méritent, à mon avis, plus amples enquête et publicité qu'auparavant. C'est à votre organisation qu'incombe la grande responsabilité d'effectuer ce genre de recherches et de produire les documents justificatifs à l'intention de la population canadienne. L'affaire de la répartition des parcelles de terrain dans l'Ouest canadien n'est nullement agréable:

c'est une histoire d'intérêt immédiat, de promesses qui, à mon avis, n'ont pas été bien tenues et une affaire qui doit être réouverte et réexaminée.

Les discussions qui se déroulent au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest au sujet des droits aborigènes des habitants autochtones comprennent les Indiens inscrits et les Indiens non-inscrits. Je pense que ce sont des signes précurseurs de la possibilité de rouvrir le débat sur ces questions dans d'autres parties du Canada. De l'avis des autochtones de certaines régions du pays, le problème des droits aborigènes n'a toujours pas été réglé, mais le Gouvernement fédéral n'a pas encore reconnu que ces droits n'ont pas été éteints auparavant. Les gens de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et du sud du Québec peuvent vous fournir certains renseignements sur l'état actuel de leurs discussions avec le Gouvernement fédéral au sujet de la reconnaissance des droits aborigènes dans ces régions.

Les négociations ou du moins les discussions tenues au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et dans le Nouveau-Québec comprennent les Indiens non-inscrits et ce sont donc des indices favorables en fonction de vos efforts pour que l'affaire de vos droits aborigènes soit examinée et retenue par la population du Canada. Les questions sont compliquées, les preuves historiques sont vagues, mais je ne doute nullement qu'il y ait eu reconnaissance des droits aborigènes des Métis et qu'il importe de les réexaminer et de les reconsidérer à la lumière des circonstances actuelles. Mon attitude à l'égard de l'organisation que vous représentez a été claire dès le début. J'ai signalé que, dans le cadre de mes attributions, je prêterais volontiers assistance dans toute la mesure du possible. Ainsi donc, ai-je présenté des doléances au nom de votre organisation.

#### 14

*Dans une allocution prononcée en mai 1976 à une réunion des directeurs de l'information des journaux canadiens, le Commissaire leur exposait clairement les trois ordres de revendications des Indiens non-inscrits et des Métis du Canada:*

Bien qu'il ait été reconnu que les Métis possédaient un droit naturel à la terre, ils furent traités de bien autre façon que les Indiens. Les droits des Métis ne furent pas éteints par le biais de négociations mais par celui de lois unilatérales. En outre, le Gouvernement n'a jamais instauré une politique visant à entretenir les Métis dans une collectivité jouissant d'un statut spécial analogue à celui des Indiens. Les revendications des Métis découlent largement de ces faits et à mesure qu'elles se manifesteront nous pourrons, je pense, découvrir que ces revendications se répartissent en trois catégories.

Certaines s'en prennent à l'injustice et à l'inefficacité de la distribution des terres et des certificats de concession, notamment selon l'Acte du Manitoba. D'autres alléguent que cette forme de compensation pouvait d'autant moins éteindre les droits naturels des Métis, que rares furent ceux qui tirèrent profit de leur concession. Ce genre de revendication se trouvera peut-être renforcé du fait que les Métis résidant ailleurs que dans l'Ouest 'intérieur' du Canada n'ont en général reçu aucune compensation et que, en Colombie-Britannique et dans le Nord, c'est

conjointement avec les Indiens de plein droit qu'ils font valoir leurs droits. Cette situation contribue à appuyer une troisième sorte de revendication alléguant que les Métis sont des Indiens aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et qu'ils sont donc en droit d'attendre un traitement spécial du Gouvernement fédéral.

## VI Revendications des bandes

15

*En février 1976, le Commissaire a produit un essai sur les revendications des Indiens au Canada. Dans le chapitre traitant des revendications des bandes, il a écrit:*

[Une importante] catégorie recouvre les multiples revendications individuelles des diverses bandes d'Indiens, dont plusieurs émergent actuellement, notamment celles qui ont trait à la perte de terres ou d'autres ressources naturelles situées dans les limites des réserves et à la façon dont le Gouvernement a procédé à la gestion des biens financiers des bandes par le passé. Questions d'autant plus délicates qu'elles soulèvent tout le problème du régime de tutelle.

Ce n'est qu'aujourd'hui qu'on parvient peu à peu à reconstituer avec précision la manière dont le Gouvernement s'est acquitté de la gestion des ressources naturelles et financières des réserves et des bandes, à partir des dossiers du ministère, des missionnaires et de certaines autres sources, d'une part et, d'autre part, grâce aux témoignages oraux des Indiens eux-mêmes. Les ressources naturelles n'englobent pas seulement la terre elle-même, mais aussi bien les minéraux, les bois, les pâturages et l'eau. Dans la plupart des cas, c'est du reste de leur vente que proviennent les revenus des bandes. Là où les terres des réserves ont été cédées ou vendues, l'argent recueilli a servi à alimenter les coffres des bandes, fonds qu'administre le Gouvernement fédéral.

Les pertes de terres situées à l'intérieur des limites des réserves indiennes sous-tendent la grande majorité des revendications présentées jusqu'ici et sont, du moins pour certains groupes, probablement assez semblables pour que l'on puisse les classer par région ou période historique. Aussi, les griefs que l'on relève en Nouvelle-France ont-ils certains traits communs, comme c'est le cas des revendications des Indiens des Maritimes, du Haut-Canada (ou Ontario), du sud des Prairies ou de Colombie-Britannique. Le thème central en est toujours le problème des pressions exercées par les spéculateurs et les premiers colons pour faciliter l'acquisition de certaines parties des réserves.

*Deux des principales catégories de revendications avaient été abordées lors de l'allocution devant les directeurs de l'information des journaux canadiens en mai 1976.*

Les revendications de diverses bandes concernent plusieurs aspects de l'administration des Affaires indiennes au cours des années. Les plus importantes jusqu'ici se rattachent aux territoires de réserves promis par traité et à l'aliénation des territoires de réserves. Comme dans les autres revendications découlant des traités, plusieurs des griefs allégués paraissent bien fondés.

Bien que le Gouvernement ait, en principe, accepté les cas de droits fonciers reconnus par traité mais non acquittés, il reste à déterminer la superficie et l'emplacement des terres contestées. Les dispositions des traités sont ambiguës et impliquent par ailleurs la coopération des provinces pour résoudre les problèmes. Les revendications présentées sont assez nombreuses; les autorités fédérales et plusieurs provinces conviennent qu'elles doivent s'en occuper. Ceci est encourageant, mais il ne faudrait pas s'imaginer que les questions seront aisément réglées car il existe de grandes divergences d'opinions sur l'étendue et l'emplacement des territoires réclamés.

L'aliénation de terres ayant appartenu aux réserves s'est produite presque partout au pays. Dans des centaines, sinon des milliers, de cas, les Indiens ont perdu des parcelles de leurs réserves. Les circonstances pertinentes varient beaucoup mais les griefs sont généralement de même nature. Les Indiens ont tendance à considérer leurs réserves comme les vestiges du domaine sur lequel ils avaient jadis entière souveraineté. Ainsi donc sont-elles à leurs yeux bien plus que des parcelles sous tutelle gouvernementale: elles sont le domaine des Indiens. Par conséquent, leur aliénation est considérée comme un acte qui transgresse non seulement leur souveraineté territoriale mais aussi le caractère sacré de tout leur patrimoine.

Dans plusieurs cas, l'appropriation s'est faite par décision unilatérale et même s'il y a eu compensation, le grief fondamental n'en demeure pas moins réel. En Colombie-Britannique, au cours des années 1920, des terres de grande valeur furent détachées des réserves sans le consentement des Indiens et remplacées par d'autres de moindre qualité. Ces mesures furent alors sanctionnées par des actes du Parlement et du corps législatif de la Colombie-Britannique.

A l'autre bout du pays, dans les Maritimes, la superficie des réserves avait été considérablement réduite durant les premières années de colonisation, au fur et à mesure que des terres étaient requises pour le peuplement. Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, devant les nouvelles pressions que subissent ces réserves et la recrudescence d'occupation des sols par les pionniers blancs qui n'y avaient aucun droit, le Gouvernement décide de charger des commissaires de veiller sur les réserves. Ces agents étaient, semble-t-il, habilités à vendre les terres des réserves sans le consentement des Indiens et ils n'ont pas manqué de le faire.

Dans les Prairies, la colonisation a engendré un besoin pressant de terres destinées à l'expansion des villes et à l'exploitation agricole. La pression politique a souvent entraîné la cession partielle ou intégrale des terres d'une réserve. Ces

cessions, faites aux termes de la Loi sur les Indiens en vigueur à l'époque, donnaient donc droit à des indemnités. Toutefois, les autochtones se sont souvent vus contraints d'abandonner leurs terres et l'on se demande si leur consentement a parfois été convenablement obtenu. En tout cas, les Indiens concernés ont tendance à contester la légitimité fondamentale de ces transactions, alléguant que les modalités de cession prévues dans la Loi sur les Indiens enfreignent les engagements contractés par traités ainsi que les responsabilités générales du Gouvernement pour la gestion des terres indiennes.

17

*Les revendications spécifiques des bandes concernant les territoires de réserves accordés par traité ont fait l'objet d'une lettre adressée par le Commissaire au Sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le 24 octobre 1975:*

L'attitude du Gouvernement fédéral à ce sujet devrait être d'appuyer carrément la position des Indiens lorsque celle-ci est bien fondée. Le Gouvernement fédéral ne peut rester neutre lorsqu'il s'agit d'honorer ses obligations contractées par traité. Dans ce cas, il ne joue pas le rôle de médiateur amical mais plutôt celui de protecteur des intérêts des Indiens. C'est ainsi que je comprends la signification profonde des Accords de transfert des ressources qui reflètent, en définitive, l'obligation du Gouvernement fédéral de faire tout en son pouvoir pour s'assurer que les engagements qu'il a pris par traité soient remplis. Dans la mesure où ces traités contiennent des promesses ambiguës, il semblerait raisonnable que le Gouvernement fédéral appuie leur interprétation la plus libérale soit au cours des négociations ou devant les tribunaux.

18

*A titre d'exemple de ce genre de réclamation, la question des droits fonciers des quatre bandes d'Island Lake, au Manitoba, a fait l'objet d'une lettre adressée, le 5 octobre 1972, au Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

La Fraternité des Indiens du Manitoba, porte-parole des quatre bandes d'Island Lake, m'a fait part de ses préoccupations concernant la question pendante des droits fonciers des réserves.

Les hauts-fonctionnaires de votre Ministère ont confirmé que les droits fonciers des réserves de ces bandes n'avaient été que partiellement acquittés et que cette question était encore à l'étude. Il semble toutefois, qu'entre le Gouvernement fédéral, les Indiens et le Gouvernement du Manitoba, il y ait un profond désaccord quant à l'étendue des droits fonciers en suspens.

Le Traité n° 5 qui s'applique à ces bandes ne mentionne rien quant aux données démographiques pouvant servir au calcul des territoires des réserves. Dans leur

rapport, les Indiens ont pris position relativement au nombre d'acres qu'ils revendiquent. Ils proposent que les données démographiques de 1971 servent au calcul de la concession entière y compris la superficie des terrains concédés auparavant. Ils citent à l'appui de cette interprétation du traité une déclaration faite par le Lieutenant-gouverneur Archibald durant les négociations précédant la signature du Traité n° 1 en 1871. Ils suggèrent aussi que, dans ces cas, le Gouvernement fédéral devrait non seulement étudier la lettre mais aussi l'esprit du traité et tenir compte des facteurs suivants:

1. La disposition foncière du Traité n° 5 est d'une injustice flagrante, lorsqu'on en compare les 160 acres par famille de cinq personnes aux 640 que d'autres traités attribuaient aux bandes voisines *avant* et après la signature du Traité n° 5;
2. Un autre facteur d'injustice découle du fait que les terres d'Island Lake ne sont pas aussi arables que celles des régions agricoles situées plus au sud de la Province;
3. A l'heure actuelle, il importe que les bandes puissent disposer d'un bien-fonds approprié à leur population et à leur situation économique.

Étant donné l'ambiguïté manifeste de l'engagement contenu dans ce traité, l'injustice de cette promesse et les besoins actuels des bandes, la situation me paraît exiger un mode de négociation qui tienne bien compte de la proposition indienne. C'est le genre de cas où il ne convient pas que le Gouvernement fédéral prenne une décision unilatérale. Les traités sont des accords entre deux parties, et tout point obscur devrait donc être élucidé grâce à un mode d'action permettant une égale représentation des intéressés.

## 19

*Le 8 juillet 1974, le Dr Barber portait à l'attention du Premier ministre de la Saskatchewan un cas analogue de droits fonciers, celui de la bande de Stony Rapids:*

La bande de Stony Rapids et la Fédération des Indiens de la Saskatchewan ont attiré mon attention sur la question des droits fonciers de la bande à proximité de Black Lake.

Le Conseil de bande, dans une résolution adoptée le 29 octobre 1964, justifiait brièvement son choix de trois lots de terres comportant 76.4 milles carrés, soit 48,896 acres. Ce chiffre était établi en fonction de ses 382 membres en août 1964. Six ans plus tard, soit donc en 1970, deux de ces lots étaient mis de côté en tant que réserves portant les numéros 225 et 226. Puis, le 25 avril 1972, la Province cédait le troisième au Gouvernement fédéral. Toutefois, la bande est d'avis que ce dernier lot ne représente pas intégralement le bien-fonds prévu pour les réserves aux termes du Traité n° 8 et le Gouvernement fédéral ne l'a donc pas constitué en réserve.

La bande soutient que de nouveaux calculs concernant ses droits fonciers et le choix d'un autre terrain sont justifiés en raison du laps de temps écoulé entre la date de sa demande et celle de l'allocation. Lors d'une récente réunion, un fonctionnaire du ministère du Nord de la Saskatchewan suggérait l'emploi des données de 1964.

Il me paraît évident que la bande n'a pas eu la jouissance de toute sa réserve et, dans les circonstances, l'approche normale et appropriée serait, à mon avis, d'utiliser les données démographiques de l'époque du règlement final. J'estime donc que la superficie totale doit faire l'objet de nouveaux calculs.

Quant au choix de l'emplacement, celui de la bande s'est fixé sur le terrain comprenant Woodcock Rapids et la chute Elisabeth. A ma connaissance, ces lieux sont d'une grande beauté et, dans le passé, on avait envisagé l'implantation d'une centrale énergétique alimentée par la chute. A cet égard, le ministère du Nord de la Saskatchewan estime que ces ressources naturelles devraient être conservées afin que toute la population de la province puisse en jouir. Cette attitude a le défaut de ne laisser à la bande que des territoires dont l'exploitation ne sera guère rentable.

La Reine, au cours de sa visite au Canada l'an dernier [1973] déclarait aux Indiens «vous pouvez être assurés que mon Gouvernement du Canada reconnaît qu'il importe de respecter intégralement l'esprit et la lettre de vos traités». Selon les annales, il est bien clair que dans le cadre des traités des Prairies s'inséraient des clauses foncières visant initialement à fournir aux Indiens une base de progrès économique. On prévoyait que les moyens de subsistance traditionnels seraient graduellement remplacés par la culture du sol et les réserves furent donc choisies en conséquence. Dans le nord des provinces de l'Ouest, où la poussée des colons blancs se faisait moins sentir, on n'éprouvait pas autant le besoin de changer la base économique traditionnelle. Toutefois, le même cadre fut utilisé pour les traités de cette région et les Indiens furent assurés que les mêmes clauses y seraient appliquées.

En général, le nord de la province ne convient manifestement pas à l'agriculture. Ce problème ne fut pas abordé à l'époque des traités parce qu'on pensait alors que les Indiens continueraient à chasser, à pêcher et à piéger et, qu'à court terme, ils n'exigeraient pas une autre base économique. Il nous faut donc, après un siècle environ, déterminer une approche qui soit conforme à l'esprit des traités et pourtant équitable en regard de la base foncière conservée par les Indiens du sud des Prairies. Il nous faut aussi, pour des raisons morales, envisager les besoins actuels et ultérieurs des Indiens du nord des Prairies. Sans quelque base foncière rentable, leur avenir sera sombre.

En juin de cette année, j'ai visité la bande de Stony Rapids et j'ai vu les terres qui devaient lui être attribuées comme réserve. Leurs ressources minérales sont très faibles. La superficie en a été ravagée par de récents incendies de forêt. En somme, elles n'offrent rien de plus que le maigre gibier qui fréquente encore la brousse calcinée. La bande peut toujours chasser sur les territoires inoccupés de la Couronne, mais la réserve envisagée est sans grande valeur économique.

Pour que leurs entreprises soient viables, ils doivent avoir un bien-fonds d'une certaine valeur. Dans le cas présent, le seul territoire se prêtant à une exploitation rentable se trouve dans les environs de Woodcock Rapids et de la chute Elisabeth. Il est compréhensible que la Province souhaite protéger ces lieux, pour que tous ses citoyens puissent en jouir. Toutefois, l'obligation antérieure des traités consisterait me semble-t-il à assurer aux bandes indiennes un intérêt tout spécial dans l'exploitation des ressources du Nord. Je pense qu'il existe des moyens de préserver cet intérêt spécial et de répondre à leurs besoins sans pour autant priver entièrement les autres citoyens des bienfaits du Nord.

En somme, il importe d'adopter des approches éclairées selon lesquelles le règlement des droits fonciers des bandes puisse leur permettre de bénéficier raisonnablement de la mise en valeur des rares régions du Nord qui comportent des ressources rentables. Pour la collectivité de Stony Rapids, cela paraît exiger l'obtention de territoires situés dans les environs de Woodcock Rapids et de la chute Elisabeth.\*

20

*Les deux extraits qui suivent, datés respectivement du 13 juillet 1973 et du 28 novembre 1974, sont tirés de la correspondance adressée au Gouvernement de l'Alberta au sujet d'une réclamation soumise par les Assiniboines:*

Les Assiniboines de l'Alberta m'ont présenté une revendication solidement documentée au sujet d'une base foncière qu'ils réclament pour un groupe de la bande ayant traditionnellement résidé dans le district des plaines de Kootenay. La bande soutient surtout qu'aucune réserve convenable n'a jamais été établie à l'intention de ce groupe.

Le Traité n° 7 stipule bien que «la réserve des Assiniboines doit être située aux alentours de Morleyville». Cette réserve fut établie et le Gouvernement fédéral affirme depuis lors que la superficie du territoire répond amplement aux conditions du traité. Toutefois, la bande prétend que le lotissement de la réserve peut être contesté sur bon nombre de points. D'après elle, la question est de savoir si les Indiens des plaines de Kootenay étaient adéquatement représentés à la signature du traité. Elle affirme aussi que ces Indiens avaient compris qu'ils obtiendraient une réserve dans leur région traditionnelle, à une centaine de milles de Morleyville. Elle signale que leurs territoires de chasse ne se trouvaient pas dans la région relevant du Traité n° 7 et qu'ils n'étaient pas compris dans les traités ultérieurs régissant ces territoires. Finalement, elle note que d'autres groupes d'Indiens, dont un groupe d'Assiniboines qui n'avaient pas signé le traité originel mais qui ont signé assez récemment un accord d'adhésion, ont obtenu des réserves en bonne et due forme dans cette même région.

En somme, la bande soutient que le lotissement de la réserve à Morleyville ne répond pas de façon raisonnable à ses droits fonciers et elle paraît avoir maintenu cette position depuis la signature du Traité n° 7. En tous cas, il est indubitable que les Indiens des plaines de Kootenay n'ont jamais beaucoup utilisé la réserve de Morleyville. Jusqu'en 1940, ils étaient pratiquement dépourvus d'une base foncière. A cette époque, une réserve spéciale de 5,000 acres fut établie. Je crois comprendre que l'on a récemment pris des dispositions pour y ajouter 1,200 acres. Il semble donc que l'on reconnaisse dans une certaine mesure leurs besoins fonciers et, peut-être, une certaine obligation de les satisfaire. La bande soutient, toutefois, que ces arrangements sont loin de correspondre à la nature et à la portée des dispositions touchant les réserves d'autres groupes indiens de la même région.

---

\*Le Gouvernement provincial et les Indiens de la Saskatchewan se sont mis d'accord sur la question des droits fonciers; le Gouvernement a signalé qu'il est prêt à envisager l'emplacement du terrain de réserve dans les environs de la chute Elisabeth.

Outre la question d'un certain droit à une réserve, il faut tenir compte des événements courants. Le barrage Bighorn et la nouvelle autoroute obligent ces gens à changer radicalement leur mode de vie. Pour leur permettre de relever ce défi, il est indispensable de leur attribuer un bien-fonds convenable. Même si l'on ne prenait en considération que ce dernier aspect, il semblerait quand même souhaitable que le Gouvernement fédéral et la Province étudient la possibilité de leur fournir d'autres terres.

Cette question devrait, me semble-t-il, être envisagée dans une optique aussi large et bienveillante que possible. A la lumière des données historiques, il importe de savoir si l'on a ou non agi avec justice et équité envers ces Indiens par rapport à l'intention générale des clauses foncières des traités. Le problème de déterminer l'emplacement des réserves s'est bien souvent posé après la signature des traités et le Gouvernement fédéral a habituellement pris des mesures pour s'assurer que les emplacements satisfassent les besoins des intéressés. En regard des emplacements de réserves concédés à d'autres groupes, il paraît illogique de ne pas en faire autant pour répondre aux demandes des Indiens des plaines de Kootenay.

21

*Le 30 octobre 1974, le Commissaire a écrit au Premier ministre pour lui faire part de son inquiétude quant aux responsabilités générales du Gouvernement en tant que fiduciaire des biens indiens:*

D'après ce que j'ai vu, plusieurs de ces revendications relatives aux terres de réserves et aux fonds de bande sont valables pour des raisons d'ordre moral. Dans certains cas, il semble que le fondement juridique de la réclamation soit aussi très solide. Toutes ces revendications s'appuient sur le concept de la tutelle et il existe nombre de précédents dans les documents remontant à l'époque de la politique coloniale de la Grande-Bretagne et ayant force de loi, à l'effet que les relations entre le Gouvernement et les Indiens sont des relations de fiducie. Si l'on tient à s'occuper efficacement de ces doléances et griefs particuliers, il faudra, à mon avis, que le Gouvernement et les Indiens définissent mieux la nature de ce rôle de fiduciaire.

22

*Un sujet de grief depuis longtemps en souffrance en Colombie-Britannique, celui des terres 'retranchées', a amené le Commissaire à prendre certaines initiatives. Au nom de la bande des Squamish, le Dr Barber s'est adressé officiellement au Ministre des Affaires indiennes et du Nord le 21 février 1972:*

J'ai récemment rencontré la bande des Squamish au sujet des terres qui furent retranchées de leur réserve à la suite de l'accord McKenna-McBride. La présente

lettre vise à récapituler l'affaire, telle que je la comprends, et à préconiser une approche de règlement.

Il me semble que les aspects pertinents de la question soient les suivants:

1. Aux termes de l'accord McKenna-McBride conclu en 1912 entre le Canada et la Colombie-Britannique, une Commission royale était établie en vue de régler les différends relatifs aux terres et aux Affaires indiennes en général. La Commission était habilitée à étendre la superficie des réserves ou à la réduire, à condition d'obtenir le consentement des intéressés, en vertu de la Loi sur les Indiens. Au cours de ses travaux, la Commission a réaffirmé aux Indiens qu'aucun territoire ne serait retranché sans leur consentement.
2. La Commission présentait son rapport en 1916 et le Canada le ratifiait en 1920 par le biais de la Loi du règlement relatif aux terres des sauvages de la Colombie-Britannique; 10-11 George V, chap. 51. Cette loi conférait au Gouverneur en conseil le pouvoir de donner suite, en tout ou en partie, aux recommandations de la Commission. Elle conférait aussi au Gouverneur en conseil le pouvoir de *décréter des réductions de réserves, nonobstant toutes dispositions contraires de la Loi sur les Indiens*. Par conséquent, des réductions furent décrétées relativement à quelques réserves, dont 130 acres de la réserve n° 5 des Squamish de Capilano. Dans ce cas, aucun autre territoire n'y fut ajouté.
3. La bande des Squamish soutient qu'elle n'a jamais consenti à cette diminution et il ne semble y avoir aucun doute là-dessus. Par conséquent, elle affirme que la diminution viole l'engagement pris et constitue, de la part du Gouvernement, un manquement à son engagement de protéger les terres de la réserve. La bande a donc demandé que le Gouvernement fédéral se charge de l'aider à reprendre possession du territoire ou qu'il dédommage la bande de cette perte.
4. Selon les clauses initiales de l'accord McKenna-McBride, le lotissement et la vente à l'encan des parcelles 'retranchées' incombait à la Province. Elle devait verser au Canada la moitié du bénéfice net de la vente, au profit des Indiens de la Colombie-Britannique. Toutefois, en 1941, le Canada et la Province passaient un accord aux termes duquel cette dernière assumait l'entière responsabilité de la gestion, de la vente, de la location ou de tout autre mode de disposition de ces terres. Le Canada devait continuer de recevoir la moitié du bénéfice net au profit des Indiens de la Colombie-Britannique.
5. La bande projette la mise en valeur du terrain et le Ministre provincial des Ressources foncières, forestières et hydrauliques se serait dit prêt à lui en restituer la moitié à cette fin. L'autre moitié serait conservée par la Province et aménagée en parc, ce qui compléterait la mise en valeur. La bande se trouve donc en présence d'une offre exceptionnelle et d'une attitude plus souple à son égard de la part des autorités provinciales. Toutefois, il est extrêmement improbable que ces dernières se montrent plus conciliantes et prêtes à accepter un intérêt de moins de cinquante pour cent aux susdites terres. Il est aussi improbable qu'elles se montrent intéressées, à l'heure actuelle, à aborder l'ensemble de la question des territoires retranchés.
6. Par conséquent, la bande aimerait que le Gouvernement fédéral prenne les mesures nécessaires pour obtenir la restitution de la moitié du territoire et le remboursement de l'autre moitié que garderait la Province. Cette moitié vaut environ \$7 millions à l'heure actuelle.
7. Ce mode de règlement entraînerait indubitablement les vingt-trois autres bandes à demander le règlement de leurs revendications au sujet des territoires qui leur ont été retranchés. Toutefois, dans ces derniers cas, la participation provinciale serait probablement d'une valeur totale inférieure à celle des terres retranchées de la réserve Squamish, qui se trouvent au centre de Vancouver.

Si le Gouvernement fédéral convient que la bande ait subi une perte importante et qu'il y ait lieu de la compenser, je préconiserais alors qu'il en assume l'entière responsabilité. Je sais que l'affaire est contestable puisque la Province a bénéficié de la moitié du produit des terres retranchées, mais en fait, elle ne s'est jamais sentie obligée de céder sa part d'intérêt et tout porte à croire qu'elle ne changera pas d'idée. A mon avis, il serait injuste de conseiller à la bande de se tourner vers la Province pour en obtenir restitution ou compensation de la part d'intérêt provincial. En réalité, si le Gouvernement fédéral n'accepte pas l'entière responsabilité du redressement de ce tort, celui-ci ne sera pas redressé.

Cela ne signifie point que le Gouvernement fédéral ne devrait pas escompter une certaine contribution des autorités provinciales aux fins de restitution foncière et de compensation. En fait, il faudra que la Province donne suite aux revendications et rende la moitié du terrain à la Bande afin de satisfaire à sa démarche. Toutefois, la principale question en souffrance est celle du dédommagement pour la perte de l'autre moitié. Le Gouvernement fédéral souhaitera probablement discuter la question avec la Province, mais je ne saurais trop insister sur la nécessité de ne pas tenir les Indiens en haleine jusqu'à l'issue de ces négociations. Leur attente a duré un siècle en Colombie-Britannique et, s'ils doivent jamais obtenir quelque satisfaction, il faudra changer l'approche fondamentale.

## 23

*Les revendications touchant l'aliénation de terres ayant fait partie des réserves dans les Maritimes ont fait l'objet de réunions et d'échanges de lettres avec le Ministre des Affaires indiennes et du Nord. Quatre réclamations de bandes de la Nouvelle-Écosse ont été présentées par lettre le 4 juin 1973; celles de la bande des Tobiques du Nouveau-Brunswick ont fait l'objet d'une lettre distincte le 3 décembre 1975:*

J'ai maintenant reçu, sous forme préliminaire, quatre revendications de l'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse, porte-parole des bandes de la Province. En somme, les questions sont les suivantes:

1. Réclamation foncière concernant la perte de territoires de la réserve de Middle River

L'Union et la bande de Middle River soutiennent qu'une grande partie de la réserve originale de Middle River a, depuis l'époque de la Confédération, été rognée au cours des ans par des moyens contestables tant sur le plan juridique que moral.

2. Réclamation au sujet d'une route sur le territoire de la bande de Middle River

L'Union et la bande de Middle River soutiennent que le consentement donné pour la construction d'un tronçon de la Transcanadienne avait une portée restreinte et qu'il ne comportait donc pas l'entière cession des intérêts fonciers de la bande. Ils doutent aussi de la validité des signatures apposées sur l'accord.

3. Réclamation touchant la cession de la réserve de Ship Harbour Lake

L'Union, porte-parole des Indiens de la Nouvelle-Écosse, conteste la validité de la cession de la réserve n° 18 de Ship Harbour Lake. La correspondance a été

volumineuse à ce sujet entre l'Union et le Ministère, mais la question ne semble guère en voie de règlement.

4. Revendication concernant toutes les cessions de territoires des réserves de la Nouvelle-Écosse, du 1<sup>er</sup> juillet 1867 au 2 mars 1960

L'Union m'a récemment présenté une revendication qui conteste la validité de toutes les cessions de territoires des réserves de la Nouvelle-Écosse au cours de la période en question.

L'Union aimerait que ces revendications et d'autres soient négociées dans le cadre du Comité tripartite des Affaires indiennes de la Nouvelle-Écosse. A mon avis cette approche possède un certain mérite puisque ces diverses questions intéresseront les trois parties, membres du Comité [le Gouvernement fédéral, le Gouvernement provincial et l'Union]. L'Union a aussi demandé qu'un délégué du Bureau du Commissaire participe à toute discussion des revendications; j'accepterai volontiers de le faire et de contribuer à faciliter le règlement des réclamations.

Bien que maintes recherches sur ces revendications aient déjà été effectuées par la bande de Middle River, l'Union et le Ministère, elles doivent apparemment être encore poursuivies plus avant par le Ministère. Toutefois, il conviendrait, me semble-t-il, de commencer, dès maintenant, à établir un cadre approprié aux négociations. Je suggérerais donc que le Comité tripartite amorce la discussion au plus tôt. Ce faisant, les parties concernées auraient la possibilité d'envisager les moyens propices à la poursuite de recherches dont les données fondamentales permettraient de traiter ces réclamations. Il pourrait être souhaitable de former un sous-comité chargé d'accélérer la recherche sur certaines revendications et de s'assurer que les questions sont mieux comprises de tous les intéressés.

Il importerait également que chaque bande soit directement représentée lorsqu'il s'agit d'une réclamation qui la concerne.

24

Au début de cette année, les représentants de la bande des Tobiques ont communiqué avec moi au sujet de leur réclamation touchant des territoires qui auraient été cédés le 17 août 1892. Dans sa réclamation, qui est à l'étude au sein de votre Ministère depuis 1972, la Bande soutient que la cession peut être contestée à plusieurs titres. Elle signale ensuite que la cession n'a jamais été entérinée par arrêté ministériel selon les dispositions de la Loi sur les Indiens, et afin de protéger sa position sur la question, le Conseil de bande a adopté, le 6 novembre 1972, la résolution suivante:

Le Conseil de bande déclare par le présent acte que la cession d'une certaine partie de la réserve tobique n° 20, faite à la Couronne en date du 17 août 1892, n'a pas respecté tous les articles de la Loi sur les Indiens de 1886.

Le Conseil souhaite qu'aucun arrêté ministériel ne soit passé pour confirmer la cession du 18 août 1892.

Le Bureau des négociations, revendications, du Ministère des Affaires indiennes et du Nord, rejetait la réclamation le 30 septembre 1974 en se fondant sur une

opinion du ministère de la Justice, à l'effet que l'absence de tout document enregistrant l'approbation par arrêté ministériel pouvait signifier que l'acte de cession était incomplet mais que cela n'entraînait pas sa nullité. Le ministère de la Justice doutait même qu'une cession ait jamais été nécessaire puisque le gouvernement du Nouveau-Brunswick avait, aux fins de colonisation, dégagé lesdites terres avant l'époque de la Confédération, en vertu des statuts de 1844 et de 1854. La bande conteste ces points de vue en invoquant la Loi sur les Indiens, la Proclamation royale de 1763 et d'autres raisons juridiques.

Il existe évidemment un certain nombre de points litigieux dans ce cas, dont le premier concerne l'état juridique de la cession. Selon le ministère de la Justice, l'approbation nécessaire à la cession pourrait, au besoin, être obtenue même aujourd'hui. Mais on me dit qu'aux termes de la Loi sur les Indiens de l'époque, une cession ne pouvait être ni valide ni définitive avant d'avoir été soumise à l'approbation du Gouverneur en conseil. Ainsi donc, ladite cession paraîtrait n'avoir été et n'être encore ni valide ni définitive, qu'elle puisse ou non le devenir ultérieurement. Par conséquent, toute terre visée par ledit acte de cession semblerait clairement appartenir encore à la réserve indienne.

Dans les circonstances, étant donné que la bande a demandé que la cession ne soit pas confirmée, il semblerait tout à fait raisonnable que le Gouvernement reconnaisse que la cession n'est encore ni valide ni définitive et qu'il amorce des négociations avec la bande afin de régler la question.

## 25

*Le rapport qui existe entre ces réclamations de bande et différents modes de règlement a été démontré par le Commissaire dans une lettre du 10 juin 1974, où il faisait part au Ministre des trois revendications reçues de la bande Enoch, près d'Edmonton. La bande a depuis engagé des poursuites contre le Gouvernement du Canada, à titre de fiduciaire:*

Je viens de terminer l'étude des questions exposées dans le dossier des réclamations de la bande Enoch. En outre, j'ai obtenu à ce sujet une opinion légale indépendante dont je vous enverrai l'exposé sous pli séparé ainsi qu'aux autres parties intéressées. Il me semble que sur le plan de la responsabilité morale, la cause soit bien fondée. La bande me paraît aussi avoir une cause bien légitime, qui pourrait à bon droit être défendue en justice.

Toutefois il serait fâcheux, à mon avis, de laisser aux tribunaux le soin de trancher la question. Ces réclamations illustrent bien une catégorie importante des réclamations concernant la perte de territoires de réserves. Si ces réclamations étaient portées devant les tribunaux, n'y aurait-il pas risque d'établir que ceux-ci constituent le meilleur mécanisme pour régler ce genre de problème, faute de nous être donné la peine d'essayer suffisamment les mécanismes de négociation?

La négociation est une approche qui a été chaleureusement accueillie par toutes les parties et c'est l'approche que je préconise depuis longtemps. La négociation est

foncièrement supérieure; elle permet la participation directe des Indiens concernés et elle offre la souplesse voulue pour que l'on puisse tenir compte des nombreux aspects des revendications indiennes que l'approche strictement juridique ne permettrait pas d'envisager. En somme, la négociation peut donner des résultats durables, orientés vers l'avenir, alors que la décision judiciaire doit s'inspirer du passé.

L'expérience de la Commission des Revendications des Indiens, aux États-Unis, a montré que lors même qu'on établit un mécanisme d'arbitrage spécialisé et libéral, la procédure est longue et coûteuse, et l'adjudication laisse en souffrance une foule de griefs et de réclamations. Dans un récent discours, l'un des commissaires, M. Brantley Blue, déclarait: «Je suis le premier à reconnaître que de toute évidence, les réclamations encore pendantes à la Commission des Revendications des Indiens sont loin de représenter tous les griefs et toutes les récriminations qui émanent encore de la communauté indienne.»

Si les revendications de la bande Enoch sont suffisamment bien fondées pour être admises en justice, elles ne créeront nécessairement pas un précédent utile à d'autres réclamations concernant la perte de territoires de réserves. Plusieurs de ces réclamations reposent sur des droits moraux analogues sinon plus forts, même s'ils sont parfois moins fondés sur le plan strictement juridique. Si donc seule l'approche juridique leur est ouverte, l'issue de leur cause pourrait en être compromise. En outre, si la bande Enoch perdait son procès, la situation des autres bandes deviendrait d'autant plus difficile. C'est pourquoi je suggère que le Gouvernement étudie les réclamations de la bande Enoch avec beaucoup d'attention et de générosité et que, dans leur cas comme dans tous les autres, l'on donne aux mécanismes de la négociation toutes les chances possibles de réussir avant de recourir aux moyens juridiques.

## 26

*Dans son mémoire au Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien en mars 1973, le Commissaire a traité brièvement d'une importante catégorie de revendications indiennes qui n'ont pas encore été approfondies:*

Les Indiens commencent à scruter la façon dont le Gouvernement a géré les fonds attribués à leurs bandes au fil des ans. Dans certaines circonstances, on estime que le Gouvernement s'est servi des fonds attribués aux bandes pour financer des programmes qui auraient dû l'être à partir de la trésorerie; dans d'autres cas, on critique violemment les fins auxquelles leurs ressources en capital ont servi.

## VII Mécanismes de règlements

27

*Après ces commentaires sur les caractéristiques des revendications autochtones, les extraits suivants s'adressent aux moyens de les aborder. Le Commissaire a exposé les risques d'un choix rapide des modes de règlement lors du Symposium parrainé par la Société royale du Canada tenu à Courville en octobre 1974:*

Il est difficile de mettre au point les mécanismes voulus car les problèmes sont complexes et les Indiens sont peu disposés à devenir prisonniers d'une méthode génératrice de solutions qu'ils jugeraient insatisfaisantes. Les Indiens ont longuement étudié les revendications qu'ils voulaient présenter. Bon nombre nous arrivent maintenant, dûment étayées. Toutefois, les Indiens sont loin d'avoir fini d'étudier et d'annoncer leurs revendications. A mon avis, il serait inopportun et vain de se lier par un mécanisme définitif de règlement avant que les méthodes présentement utilisées n'aient eu la possibilité de porter des fruits. Dans l'intervalle, des négociations spéciales ont été entreprises sur des problèmes particuliers.

28

*Lors d'une réunion parrainée par la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan à Saskatoon, en mars 1973, le Dr Barber s'exprimait en ces termes:*

Pour le moment, au Canada, nous faisons l'essai de la négociation comme moyen de règlement des réclamations des Indiens. Personne ne sait si elle permettra de régler une partie importante des réclamations concernant les traités et il est encore impossible à l'heure actuelle d'écarter le recours aux mécanismes d'arbitrage. Cependant, dans la mesure où des négociations franches portant sur des réclamations qui s'appuient sur de bonnes recherches peuvent conduire à un règlement, on peut éviter des procédures d'arbitrage coûteuses. La négociation est une excellente méthode et j'espère qu'elle sera utilisée avec succès pour les réclamations en suspens.

Il me semble important que les mécanismes de règlement disponibles soient aussi efficaces et rapides que possible parce que je crois que la méthode choisie et l'expérience de cette méthode peuvent influencer grandement sur le degré de satisfaction que donne le règlement. Les règlements qui laissent longtemps subsister des relents de mécontentement ne sont pas des règlements: ils ouvrent simplement la voie à de nouveaux conflits. Dans tout règlement d'importance comme celui auquel on espère arriver au Yukon, le dispositif de mise en œuvre peut revêtir autant d'importance que les mécanismes de règlement.

*Comme il importe de comparer les points de vue sur cette question des mécanismes de règlement, le Commissaire a commenté les travaux de la United States' Indian Claims Commission et les caractéristiques de l'Alaska Native Claims Settlement Act de 1971. Voici un extrait de son allocution du 9 mars 1973 à l'occasion des cérémonies de fin d'année universitaire de la Banff School of Advanced Management:*

Tout ceci, bien sûr, fait ressortir la nécessité d'une nouvelle méthode pour juger les différentes sortes de griefs sur lesquels le Gouvernement croit qu'il est possible d'en arriver à une entente. A cet égard, il est utile d'étudier l'expérience acquise aux États-Unis où les revendications des Indiens ont été abordées de deux façons principales. La première fut la création, il y a 27 ans, de la Commission des Revendications des Indiens, tribunal spécial qui a maintenant accompli environ la moitié de sa tâche. Cet organisme fonctionne selon une méthode de règlement basée sur l'arbitrage des conflits, par laquelle les Indiens et le ministère de la Justice débattent les points en litige, la Commission tenant lieu d'arbitre. Les revendications les plus courantes se rapportent au dédommagement pour les terres qui ont été cédées par les Indiens. La juste valeur marchande au moment de l'appropriation constituait le barème des paiements. Afin de fixer cette valeur pour chaque bande, il a été nécessaire de se fier au témoignage d'experts pour s'assurer de l'étendue des terres occupées par la bande en particulier et de la valeur marchande de ces terres au moment de l'appropriation. Évidemment, il est très difficile de régler ces questions avec cent ou deux cents ans de retard, mais toute cette procédure a paru nécessaire pour assurer aux Indiens l'occasion de faire valoir leur droit juridique. Cependant, elle dure depuis de nombreuses années et des milliers d'Indiens sont morts avant que cette forme de justice n'ait donné des résultats.

Récemment, une nouvelle façon d'aborder le problème des revendications des Indiens a été utilisée en Alaska. Cette méthode, empruntée à l'expérience de la Commission, repose sur le principe de la négociation et tente d'établir des rapports entre le règlement et les besoins actuels et futurs des Indiens. Le *Settlement Act* qui fut voté en décembre 1971, exige un paiement en argent d'environ un demi milliard de dollars, réparti sur un certain nombre d'années, ainsi que le paiement de redevances représentant également un montant d'environ un demi milliard de dollars et une concession de terres d'environ 40 millions d'acres, soit environ quinze pour cent de la superficie de l'État. Ces biens seront administrés par des compagnies indiennes et l'intention générale est de les utiliser à des fins de progrès économique et social.

Contrairement à l'expérience qui s'est déroulée aux États-Unis, le Canada ne fait que commencer à reconnaître la nécessité de régler les griefs des Indiens et la question de la méthode appropriée est encore en suspens. A mon avis, on ne pourra régler cette question que lorsque les Indiens seront certains de leur position et formuleront des propositions. Entre-temps, je crois cependant qu'il convient de souligner l'intérêt considérable en la procédure par négociations par rapport à celle de l'arbitrage des litiges. Il ne faudrait pas conclure qu'une méthode d'arbitrage est superflue, mais simplement que les décisions des tribunaux au Canada et l'action de

la Commission des Revendications aux États-Unis ont amené les gens du pays à examiner attentivement les possibilités qu'offre une procédure par négociations.

*En mars 1973, le Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien était mis au courant du règlement à l'amiable, par voie de négociation, d'une revendication locale concernant des droits reconnus par traité:*

De nombreux groupes indiens désirent que l'on agisse immédiatement à propos de certaines revendications. Dans plusieurs cas, j'ai réagi aux instances de ces groupes en demandant au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de fournir des renseignements et de négocier un règlement. L'exemple de l'allocation de munitions du Traité n° 7 illustre la procédure que j'ai suivie dans ces occasions.

Le Traité n° 7 concerne les cinq bandes du sud de l'Alberta: Blackfeet, Stony, Sarcee, Piegan et Blood. Le Traité stipule:

En outre, Sa Majesté reconnaît que la somme de deux mille dollars sera consacrée tous les ans à l'achat de munitions destinées aux Indiens ci-dessous nommés; si dans l'avenir, ces munitions se révèlent peu nécessaires auxdits Indiens, son Gouvernement, avec le consentement de cesdits Indiens, ou de l'une de leurs bandes, pourra consacrer la part qui revient à cette bande à leur assurer d'autres services.

Il y a environ 14 ans, les Blackfeet ont préparé une pétition de droit qu'ils ont soumise à la Cour de l'Échiquier. Dans cette pétition se trouvait une requête disant que la disposition des munitions contenue dans le Traité n° 7 n'avait pas été observée. Cette pétition des Indiens n'a donné aucun résultat et peu après ma nomination j'ai convenu, à leur demande, d'examiner la situation pour savoir ce que je pouvais faire. Il y a environ un an, j'ai rencontré à Calgary les représentants des cinq bandes concernées par le Traité n° 7 à propos de la disposition des munitions contenue dans le Traité. Les représentants des bandes ont allégué à cette réunion qu'on avait tout au plus observé cette allocation de munitions quelques années et qu'ils n'avaient aucun dossier ou souvenir de leur consentement à consacrer cet argent à des services autres que les munitions. Ils m'ont demandé d'examiner cette question des munitions afin de trouver une solution.

Lorsque j'ai reçu cette demande, je pensais à l'efficacité des négociations en tant que mécanisme pour parvenir à régler une revendication de ce genre. Il me semblait que si l'on pouvait définir un cas *prima facie* en examinant les dossiers, on pourrait éviter une longue procédure juridique, onéreuse et chargée d'émotion, à la condition que le Gouvernement convienne de négocier simplement un règlement à partir de ce cas *prima facie*. Par conséquent, j'ai fait deux recommandations au Gouvernement: tout d'abord, que l'on rassemble les dossiers concernant cette disposition des munitions du Traité n° 7, qu'on les transmette aux Indiens et au Gouvernement pour qu'ils soient examinés; deuxièmement, si ces dossiers confirmaient l'affirmation des bandes que des munitions n'avaient pas été distribuées et qu'aucun consentement n'avait été donné à ce que l'argent soit dépensé à d'autres fins, le Gouvernement devait négocier un règlement avec les personnes concernées.

L'automne dernier, ces dossiers, représentant une pile d'un pied et demi, ont été rendus disponibles. Les preuves fournies étaient peu concluantes mais le Gouvernement n'a pas prouvé à partir de ces dossiers que l'on ait fourni régulièrement des munitions ni qu'un consentement ait été obtenu pour d'autres buts. Les négociations commencèrent.

Plusieurs réunions furent tenues, et la position du Gouvernement était essentiellement de payer \$2,000 pour 80 des 96 années du Traité, soit un montant de \$160,000. La position des Indiens était qu'à cette somme il fallait ajouter les facteurs d'intérêt et d'inflation et que les frais encourus par les Indiens pour présenter leur cas devaient être payés. Par conséquent, ils demandaient une somme de \$631,000. A la réunion du 1<sup>er</sup> mars tenue à Calgary, cette différence a été reconnue et on est parvenu à un accord. Il faut encore régler certains détails et c'est pourquoi on n'a pas fait d'annonce officielle de ce règlement. Une cérémonie officielle pour signer cet accord est prévue, à la demande des bandes, pour la fin du printemps sur les lieux de la signature du traité originel à Blackfoot Crossing. Cela me paraît être la preuve qu'on est parvenu dans ce cas à un règlement satisfaisant.

En l'occurrence, mon rôle a été essentiellement celui de médiateur. Au cours de certaines réunions entre le Gouvernement et les Indiens, à la demande de l'une des parties ou même des deux, j'ai assumé la présidence. A d'autres réunions, ma présence n'était pas exigée et je me suis abstenu d'assister. Entre les réunions, je m'efforçais de trouver un terrain d'entente entre les deux parties afin que les réunions suivantes soient productives et qu'on évite l'impasse.

## 31

*L'efficacité de l'arbitrage et des négociations en tant que modes de règlement des revendications des autochtones au Canada a été évaluée dans un rapport présenté par le Commissaire, en avril 1975, au Comité mixte du Cabinet et des dirigeants indiens:*

Les années passent sans que grand-chose ne soit accompli au chapitre du règlement des revendications fondamentales de la population indienne. Les magistrats examinent bien de temps à autre certaines questions, mais d'ordinaire au coup par coup et souvent sans représentation directe des Indiens. De plus, les jugements rendus sont en général plutôt défavorables, encore que dans certains cas, et tout particulièrement ces dernières années, les tribunaux appuient les arguments avancés par les autochtones. La difficulté provient du fait que ces questions débordent le plus souvent le cadre strictement juridique. Car si certains aspects de la Loi vont dans le sens des revendications, d'autres, qui participent souvent de la procédure, tendent à favoriser l'opinion contraire; même si la justice reconnaît le mérite de telle ou telle revendication, il n'existe pas toujours de solution juridique. Qui plus est, les problèmes sont souvent beaucoup trop complexes pour pouvoir être intégralement réglés par un mécanisme strictement judiciaire. Certes, on continuera d'avoir recours aux tribunaux, mais on ne saurait attendre d'eux qu'ils jouent le premier rôle. Il faut que soient créés des mécanismes spéciaux de règlement du contentieux.

A l'heure actuelle, les revendications se règlent en gros de deux façons: par l'arbitrage ou par la négociation. La première offre une méthode de règlement rationnelle et ordonnée; les parties présentent leurs arguments, et un effort concerté est généralement fait pour garantir qu'il sera procédé en toute impartialité et que justice sera faite. Pourtant, les sérieuses objections que cette méthode a soulevées ont porté tant les Indiens que le Gouvernement fédéral à en chercher d'autres.

Le principal obstacle tient au fait que, comme les tribunaux, les conseils d'arbitrage tendent à fonctionner dans des limites étroites. Ils se réfèrent à un ensemble de règles tout à fait précises, et les possibilités qui leur sont données d'engager le Gouvernement sont d'ordinaire si limitées qu'ils ne sont pas en mesure d'aborder des questions plus larges, d'ordre politique et moral. S'agit-il de réparer un tort? Leur pouvoir se limite d'habitude à offrir une compensation en espèces. Aussi sont-ils fort mal outillés pour s'attaquer à des problèmes aussi complexes que la question de l'allocation des ressources, qui est à la base de la plupart des revendications. Ils tendent plutôt à aborder les différends sous l'angle des 'droits', et à axer leur analyse sur la validité du point de vue du demandeur. Mais pour rendre leurs décisions de cette manière, il leur faut des directives sur la définition des droits en cause, de même qu'un tribunal ne peut examiner les questions qui lui sont soumises qu'en fonction du droit établi. Or, cela pose des problèmes énormes, puisque le fond du litige tient en général à la définition des droits aborigènes. Tant que ces questions de droits n'auront pas été réglées, les conseils d'arbitrage ne pourront jamais apporter un règlement satisfaisant à la plupart des revendications indiennes. Force est de reconnaître, si on les considère isolément, que leur aptitude à atténuer le sentiment d'un préjudice subi qui est à l'origine de la revendication en est indéniablement amoindrie.

La formule de l'arbitrage présente en outre des inconvénients pratiques: elle nécessite beaucoup de temps et d'argent; elle tend à requérir la présence d'avocats et le recours aux dépositions d'experts, ce qui écarte toute possibilité de participation directe des Indiens à la recherche des solutions; dans bien des cas, aucun examen efficace ne peut avoir lieu sans la participation des provinces. Or, chacun sait à quel point il est douteux que celles-ci admettent la compétence d'un conseil d'arbitrage qui pourrait rendre des décisions obligatoires relativement à des terres ou à d'autres ressources provinciales.

La formule de la négociation semble, quant à elle, plus prometteuse. Elle permet au Gouvernement et aux Indiens de chercher des solutions globales prévoyant des compensations autres que de simples accords financiers. De telles solutions pourraient servir au règlement des questions relatives aux besoins futurs et de celles qui ont trait aux griefs passés, et, ce qui est encore plus important, supposeraient une 'acceptabilité' réciproque que l'on ne saurait escompter de l'arbitrage d'un tiers. Les Indiens, par l'entremise de leurs chefs, seraient directement associés au processus, ce qui est loin d'être sans importance à leurs yeux. Ainsi donc, s'il se peut que l'arbitrage ait sa place parmi les moyens de règlement des revendications, la négociation lui est par essence supérieure. C'est du reste un point sur lequel le Gouvernement fédéral et les dirigeants indiens semblent d'accord.

Reste que les négociations ne vont pas sans poser un certain nombre de problèmes auxquels il faudra faire face. Il n'y a pas ici le contrepois qui existe dans le contexte de nombreuses autres négociations, celle des conventions collectives, par

exemple. Lorsque le patronat et les syndicats se font face, chacune des parties sait pertinemment que l'autre peut lui infliger un préjudice économique; ainsi, la grève, qui est le résultat de la rupture des négociations, est une 'guerre' économique qui suppose un équilibre approximatif des 'forces de frappe' en présence. Les autochtones, eux, ne disposent d'aucune arme économique aussi redoutable pour affronter un Gouvernement qui conserve toujours, bien entendu, la possibilité d'imposer unilatéralement sa volonté par voie de législation. Dans ces conditions, il ne reste plus aux Indiens que le recours à la persuasion morale et aux arguments politiques; or, ils ne constituent qu'une faible minorité. Ces considérations pourraient donner à penser qu'il est impossible d'envisager une négociation juste et véritable.

Un important facteur 'compensateur' intervient pourtant; la propre responsabilité du Gouvernement fédéral vis-à-vis des Indiens. Cela devrait tempérer la tendance à concevoir les négociations comme une lutte et permettre d'en arriver à une situation où les deux parties auraient à cœur les intérêts des Indiens. Cependant, la dimension 'contradictoire' inhérente à de telles négociations rendra la chose difficile. Si les autochtones considèrent bien le Gouvernement comme un mandataire, il n'en demeure pas moins que leurs revendications mettent précisément en cause ce mandataire et, bien souvent, portent sur la nature même du mandat assigné au Gouvernement. Au surplus, ce que les Indiens obtiendront par la négociation, il y a bien des chances que ce soient les autres Canadiens qui le perdent. Le Gouvernement doit nécessairement être conscient des répercussions politiques éventuelles.

Pour que la négociation des grandes questions puisse être fructueuse, il faudra, j'en suis persuadé, que des membres du Cabinet y participent directement et ce, pour plusieurs raisons. Les Indiens sont dotés par la constitution d'un statut spécial pour ce qui a trait à leur rapport avec le Gouvernement fédéral, et les questions fondamentales concernant leurs droits et leurs relations avec l'État méritent, de la part des ministres, une attention aussi grande que celle que l'on accorde, par exemple, au secteur fédéral-provincial.

Certes, en un sens, il en a toujours été ainsi, puisqu'il existe un portefeuille ministériel des Affaires indiennes, mais cela ne va pas sans soulever certaines difficultés fondamentales. Pour une bonne partie, les revendications s'en prennent justement à cette administration; on comprend dès lors que les Indiens conçoivent comme un conflit d'intérêt intolérable l'éventualité d'un règlement de leurs revendications par ce seul ministère. Cela n'équivaut pas à mettre en cause le Ministre lui-même, puisqu'à l'opposé, ils le considèrent comme leur mandataire, attachent une grande importance à la qualité du rapport qui s'établit avec lui et n'ont aucun désir de voir en lui l'incarnation de la partie adverse. Dans la mesure où la relation est, sur le plan général, à la fois d'opposition et de protection, les Indiens préféreraient voir le ministre aussi libre que possible de jouer le rôle protecteur, tout particulièrement en ce qui concerne le fidéicomis qui est la responsabilité du Gouvernement.

Plus important encore, une participation directe des membres du Cabinet permettrait de réduire les écarts très marqués de perceptions de la réalité qui existent dans le domaine des affaires indiennes. Les fonctionnaires nommés, dont je fais partie, sont sans doute en bonne posture pour faciliter les choses, mais ils ne pourront jamais réellement faire passer le message au travers du fossé socio-culturel qui sépare l'Indien du non-Indien. La compréhension mutuelle indispensable à la résolution des problèmes ne peut résulter que d'un dialogue direct entre les dirigeants

autochtones et les hommes politiques qui sont seuls dépositaires d'un pouvoir de décision véritable. Les Indiens ne devraient pas être contraints de s'en remettre à des «porte-parole» qui ne soient que des employés, pour porter leurs préoccupations à l'attention de ceux qui, de loin, prennent les décisions. Il y a bien assez de problèmes sans qu'on y ajoute celui des distortions qui sont inévitables dès lors que les Indiens se voient dans l'obligation de passer par toute une série de fonctionnaires, dont les points de vue peuvent être fondamentalement divergents, pour communiquer avec le Gouvernement. De toute façon, les questions vitales sont pour ainsi dire entièrement politiques et, si l'on veut que les négociations aboutissent, il faut que les ministres y participent.

Nonobstant ces arguments, le Gouvernement hésitera peut-être à demander aux membres du Cabinet de consacrer un temps précieux à cette tâche-là. A coup sûr, d'autres groupes sociaux s'estimeront en droit de bénéficier d'autant d'attention; mais reconnaissons que la situation qui nous intéresse ici est tout à fait exceptionnelle. Ce dont il est question, c'est de plus d'un siècle de griefs politiques accumulés. Du fait que les Indiens sont de plus en plus sensibilisés à leurs problèmes, du fait de la montée de leurs attentes et de leurs frustrations, ce que nous appelons «la question indienne» est plus critique que jamais. Et si l'on ne jette pas dès aujourd'hui les bases nécessaires à sa résolution, je crois qu'il y a bien peu d'espoir pour l'avenir.

## VIII Les structures de règlements globaux

32

*Dans son allocution à la Chambre de Commerce de Whitehorse, le 13 février 1975, le Commissaire faisait état des éléments spécifiques qui feront l'objet des règlements éventuels des revendications:*

Il existe actuellement et il a toujours existé une certaine séparation entre les autochtones et les autres Canadiens. Il est possible que celle-ci ne soit pas aussi évidente ni aussi répandue dans le Nord que dans les autres régions du Canada, mais elle existe, tout comme le statut particulier. On ne peut l'abolir par des pressions, ni par des mesures législatives, car elle a son origine dans les façons différentes de voir le monde et la vie propres aux autochtones et aux non-autochtones. L'important, c'est de savoir quelle forme ce statut particulier et cette séparation doivent prendre. Désirons-nous maintenir la situation actuelle, viciée d'assistance sociale et d'isolement, ou pouvons-nous établir, grâce aux règlements des revendications territoriales, les fondements de communautés autochtones plus vigoureuses et de relations plus amicales avec les autres Canadiens? A mon avis, les règlements que nous envisageons actuellement peuvent être structurés de façon à supprimer les aspects destruc-

tifs de la séparation et à les remplacer par des dispositions qui favoriseront de meilleurs rapports. Avec ces mesures et avec le temps, je pense qu'il nous est possible, tous ensemble, de trouver des solutions réelles aux principaux problèmes sociaux et de réduire la séparation actuelle.

Pour passer au concret, j'aimerais maintenant signaler certains éléments qui m'ont paru susceptibles de figurer dans les règlements. Ils ne me sont pas suggérés particulièrement par la situation qui existe au Yukon, mais plutôt par le dialogue général qui se poursuit dans tout le pays. Avant d'aller plus loin, je tiens à préciser que je ne porte aucun jugement sur la valeur de ces éléments. Il appartient aux autochtones et au Gouvernement de le faire. Je ne les présente que pour encourager une discussion approfondie de leurs implications.

Les éléments de règlement les plus importants dont il est question dans les discussions publiques sont les droits territoriaux, les droits de chasse, de pêche et de piégeage, les versements en espèces, les redevances sur les ressources, les exemptions fiscales, le soutien du revenu, les services gouvernementaux, ainsi qu'un accroissement du pouvoir politique et de l'autonomie. Comme je l'ai déjà mentionné, des organisations d'autochtones ont bien fait comprendre que la terre constitue pour eux l'élément capital. Cette position s'explique par un certain nombre de raisons. Tout d'abord, l'identification culturelle avec la terre est très importante, mais un droit territorial peut en outre apporter, soit directement, soit indirectement, bon nombre des autres avantages que je viens d'énumérer. Il peut servir de base à la consolidation des droits de chasse, de pêche et de piégeage, et constituer une source de revenus divers. Il peut aussi constituer le fondement d'un pouvoir politique et d'une autonomie accrue, et offrir une possibilité plus grande de se faire entendre relativement aux travaux susceptibles de toucher les communautés autochtones. Ainsi, la terre, outre qu'elle est à la base de la culture et de la tradition, peut apporter de nombreux avantages économiques et politiques.

Quelle forme prendraient les possessions territoriales des autochtones? L'histoire a montré que des forces puissantes peuvent provoquer l'érosion des intérêts fonciers des autochtones. Il paraît généralement souhaitable de prévoir une certaine protection, et celle-ci semble se réduire essentiellement à des mesures législatives interdisant la vente des terres. Le statut légal exact des terres appartenant aux autochtones devrait être considéré attentivement de façon à prévoir la protection nécessaire sans limiter indûment leur utilisation par les autochtones concernés. Les règlements devraient tenter d'éviter certains des problèmes auxquels le système des réserves a dû faire face à cet égard.

Dans les premiers traités, on réglait habituellement la question des droits de chasse et de pêche de la façon suivante: on autorisait les Indiens à chasser et à pêcher dans leurs réserves et sur les terres inoccupées de la Couronne. Ce droit a été érodé en grande partie par un certain nombre de mesures gouvernementales prises ultérieurement. Or, il y a quelques nouvelles idées qui pourraient soutenir plus fortement les droits des autochtones en matière de chasse et de pêche. La principale, avancée par certains groupes d'autochtones, est la suivante: les autochtones des régions du Nord jouiraient d'un droit antérieur de chasse et de pêche assujéti aux lois adoptées par les autorités gouvernementales compétentes en matière de conservation. Cela ne signifie pas nécessairement que la chasse et la pêche seraient réservées aux autochtones, mais que ceux-ci pourraient exercer un certain contrôle dans ce domaine et tirer

profit des activités de chasse et de pêche d'autres groupes. On retrouve cette idée dans la loi concernant les ours polaires, dans les Territoires du Nord-Ouest. Une autre idée, utilisée dans l'accord sur la baie James, veut que certaines régions, où peut-être certaines espèces, soient réservées aux autochtones.

Quant aux versements en espèces à titre de règlement, on peut supposer, bien entendu, qu'ils sont faits en reconnaissance de la cession ou de la perte d'un bien au cours des ans. Ils semblent avoir toujours été assez arbitraires au lieu d'être directement reliés au calcul de la valeur de l'intérêt foncier des autochtones. Cela découle, à mon sens, du fait qu'on n'a jamais défini clairement en Amérique du Nord le droit des Indiens.

Ces dernières années, c'est le niveau des indemnités payées par la *United States Indian Claims Commission* (Commission des Revendications des Indiens des États-Unis) qui semble avoir été le point de repère lors de l'établissement du montant des versements. Bien qu'on n'ait pas mis cette pratique directement en vigueur dans le règlement au sujet de l'Alaska, les indemnités accordées arrivent à des résultats comparables à un taux par acre. Et il semble, pour ce qui est de l'accord sur la baie James signé par la suite, qu'on se soit inspiré, sous certains aspects, du règlement au sujet de l'Alaska. Il importe de remarquer que, dans chaque cas, les versements en espèces, même s'ils découlent de circonstances antérieures, sont tous arbitraires. Ils ne sont pas reliés à la mesure directe de la valeur de l'intérêt. Cet état de choses est-il inévitable? Je l'ignore.

Dans le règlement au sujet de l'Alaska et l'accord sur la baie James, on a prévu le paiement de redevances. Or, ce qu'il importe de remarquer, à mon avis, c'est que dans chaque cas on a fixé un montant maximal; de ce fait, les redevances s'apparentent probablement à une autre forme de versement en espèces. J'imagine qu'on a utilisé cette méthode parce qu'elle donne aux autochtones certains intérêts dans la mise en valeur des terres. Mais le jeu en vaut-il la chandelle? Voilà ce que les autochtones voudront certainement examiner.

Les exemptions fiscales consenties en partie dans l'accord sur la baie James sont une autre forme possible de versement en espèces. On doit se pencher sur certains aspects de ce procédé particulier. Il requiert un statut spécial, il va de soi, et peut être assez difficile à administrer dans certains domaines comme celui des taxes de vente. En outre, les gouvernements sont en général peu disposés à accepter les contraintes indues quand il est question de leur autonomie en matière fiscale. Néanmoins, ils se servent de l'exemption fiscale pour arriver à diverses fins. Je ne suis pas en mesure de dire si, dans les circonstances, l'emploi de ce procédé est approprié. Toutefois, je me permets de signaler qu'un régime d'exemptions fiscales tend à favoriser ceux qui ont plus d'argent, en gagnant plus ou en dépensant davantage. Les autres moyens d'effectuer des versements en espèces peuvent bénéficier davantage aux personnes qui en ont le plus besoin.

On a négligé la question du soutien du revenu, même s'il en est fait mention dans l'accord sur la baie James; ce procédé assure un revenu garanti à ceux qui, pour gagner leur vie, pratiquent la chasse, la pêche et le piégeage. Comme d'autres arrangements qui mettent l'accent sur la création et le maintien d'emplois, il peut sembler inutile si les autochtones ont des ressources suffisantes. La difficulté provient du fait que les autres éléments de règlement possibles, soit la concession de

terres, les versements en espèces et autres, ne produiront pas nécessairement les emplois désirés dans les collectivités indigènes.

Par exemple, les versements en espèces effectués dans une communauté de trappeurs risquent de décourager ceux-ci d'exercer leur métier s'ils n'obtiennent pas de bons prix pour leurs fourrures. Dans la mesure où le maintien de la pratique du piégeage est essentiel à la communauté, le recours à ce mode de règlement pourra avoir des effets néfastes. Par ailleurs, on pourra constater que dans de nombreuses communautés isolées, il est très difficile de mettre sur pied une entreprise viable sans un quelconque engagement de l'extérieur d'acheter les produits ou les services de cette entreprise. Il faudrait donc peut-être, lors de la négociation de règlements, rechercher des engagements qui aideront à garantir le revenu provenant du travail.

Les services du Gouvernement sont un élément important de ce que les Indiens soumis aux traités considèrent comme leurs droits, et certains groupements d'Indiens y accordent une grande attention. Dans une certaine mesure, c'est parce qu'ils ne croient pas souhaitable de renoncer brusquement aux programmes des Affaires indiennes. Mais j'estime que l'intérêt dans les services déjà offerts par le Gouvernement va encore plus loin. Ces services sont peut-être perçus comme un moyen sûr de recevoir au moins une partie des avantages d'un règlement. Cette façon de voir est sans doute fondée en partie sur le sentiment très vif des Indiens que leurs liens avec le Gouvernement fédéral devraient être maintenus. Lorsqu'ils envisagent ces services spéciaux, je ne crois pas que les autochtones les considèrent comme établissant une dépendance perpétuelle. Ils les voient plutôt comme un droit, de la même façon peut-être que nous envisageons les allocations familiales, l'assurance-maladie et les pensions de vieillesse.

Enfin, on accorde une grande importance aux moyens d'accroître le pouvoir politique et l'autonomie des autochtones. Même si la terre, les versements en argent et les droits spéciaux peuvent faire beaucoup à cet égard, je crois que les autochtones ont le sentiment qu'ils doivent avoir plus d'autorité sur leurs propres communautés et exercer une plus grande influence dans les domaines importants pour leur vie. Par exemple, les propos et les actes des autochtones dans tout le Canada montrent clairement qu'ils veulent avoir droit de regard sur les services qui sont offerts à leurs communautés. En fait, dans bon nombre de réserves du Sud, les Indiens prennent en main, de plus en plus, la direction des services municipaux, des programmes de bien-être, du maintien de l'ordre dans les réserves, etc. C'est le véritable contrôle à la base. Il existe un certain nombre de moyens de gagner une influence à un niveau plus élevé. On n'a qu'à jeter un coup d'oeil autour de soi pour trouver plusieurs modèles allant des conseils consultatifs à une représentation spéciale au sein des corps législatifs.

Voilà donc quelques-uns des éléments qui pourraient faire partie d'un règlement territorial; il est bien évident qu'ils nécessitent une longue réflexion et de nombreuses discussions. Encore une fois, je tiens à préciser que je ne prétends pas qu'ils sont tous *nécessaires*. Comme je l'ai dit au début, les autochtones de certaines régions du pays ont clairement fait savoir que certains éléments, la terre en particulier, sont beaucoup plus importants que d'autres. Cependant, tous les éléments dont j'ai fait mention ont été sérieusement envisagés dans un contexte ou dans un autre, et je n'en parle que parce qu'on leur a déjà accordé de l'importance.

La chose la plus importante, cependant, est la méthode à utiliser pour arriver à des règlements. A cet égard, j'aimerais vous faire part d'un certain nombre d'idées et de préoccupations. Tout d'abord, je crois qu'il est capital de reconnaître que, de façon générale, les idées des Indiens et des non-Indiens sur ces questions sont nettement différentes. Les premiers, du fait qu'ils n'ont jamais abandonné leurs droits, sont convaincus que la terre leur appartient et qu'ils ont un droit légitime de l'utiliser, d'en tirer profit et de la gérer. Ils sont pleinement conscients, je pense, de notre présence, mais cela ne supprime pas leur sentiment inné d'avoir un droit fondamental à la terre. Ce sentiment est réel et profond, et il est impossible de le changer par une action unilatérale. Par ailleurs, les non-Indiens ont tendance à croire que les Indiens n'ont aucun droit: ils n'ont que ce que les gouvernements veulent bien leur donner. De toute évidence, il va falloir faire des efforts pour s'entendre sur cette question, car c'est là une condition essentielle à l'établissement de rapports harmonieux.

Dans un autre ordre d'idées, je pense qu'il existe un désaccord fondamental au sujet de l'orientation et des objectifs du développement des Indiens. Nous avons tous tendance à chercher des solutions en tenant compte de nos expériences et de nos valeurs. Ainsi, pour les non-Indiens, la réponse se trouve dans l'accroissement de notre indépendance économique. Nous sommes portés à ne voir le problème qu'en termes d'économie, et la solution en termes d'activité économique normale. Nous doutons de la viabilité économique à long terme des communautés isolées. Et nous ne voyons pas très bien comment les moyens que proposent les Indiens peuvent être incorporés au système économique qui existe en 1975. Suivant les solutions que nous proposons, nous sommes tous disposés, je crois, à fournir des capitaux d'amorçage ou une assistance de cette nature, mais nous nous attendons habituellement à ce que cette assistance engendre l'indépendance économique, telle que nous la concevons.

Cela nous semble plein de bon sens, mais évidemment c'est l'éternelle 'vérité' à laquelle nous revenons constamment: les Indiens devraient être comme nous. Cependant, même si les Indiens peuvent aspirer aux avantages matériels, je ne crois pas qu'il existe beaucoup de preuves qu'ils acceptent globalement notre façon de concevoir la vie. Je pense qu'ils veulent voir s'ils peuvent trouver des moyens d'utiliser la technologie moderne tout en maintenant leur système de valeurs culturelles. Ils aspirent à l'indépendance économique, mais peut-être par des moyens qui diffèrent quelque peu des nôtres.

Mais ce qui me paraît le plus important, c'est ma conviction qu'ils jugeraient toutes ces considérations hors de question. Ils pourraient nous dire que si nous respectons leurs droits originels ou si nous leurs versions des indemnités raisonnables, ils se débrouilleraient très bien. Ils n'appelleraient pas cela de la dépendance, mais plutôt un remboursement raisonnable pour ce qu'ils ont cédé.

Il faut étudier ces divergences de vues avec beaucoup plus de franchise et en arriver à une meilleure compréhension mutuelle si nous désirons établir les bases d'une vie commune. Je crois que les non-Indiens doivent au moins accepter que les idées des Indiens sont pour eux logiques et très réelles.

Les Gouvernements s'imaginent peut-être pouvoir changer cette attitude d'une façon ou d'une autre, mais leurs efforts en ce sens ne feront que la renforcer, car les Indiens n'y verront qu'une menace à leur identité. Ils ne sauraient par ailleurs

l'ignorer. L'histoire des affaires indiennes du Canada montre amplement qu'il serait ridicule de ne pas faire face à cette réalité fondamentale. Si vous n'êtes pas d'accord avec quelqu'un, vous pouvez essayer de le convertir à vos idées, mais vous avez peu de chances d'y réussir si vous refusez même de reconnaître l'existence des siennes.

Quant aux Indiens, ils doivent admettre, comme ils l'admettent probablement, que les non-Indiens ont maintenant dans le pays un grand intérêt, tant psychologique que juridique et économique, et que les nouveaux venus, grâce à leur énergie, leur ingéniosité et leur technologie ont apporté de grands avantages. Lorsqu'ils demandent de gérer plus de ressources et un plus grand territoire, ils doivent comprendre sûrement que cela peut avoir de graves inconvénients pour certains groupes de la population non indienne et susciter chez ceux-ci des inquiétudes et du ressentiment. De toute évidence, le Gouvernement devra tenir compte de ce fait et ne sera pas pressé d'adopter une position qui peut avoir des conséquences malheureuses pour les autres Canadiens ou détruire son autorité dans des secteurs essentiels.

A mon avis, le Gouvernement doit faire preuve dans toute cette affaire de beaucoup de patience et de réceptivité. Il doit notamment garder présent à l'esprit qu'il ne s'agit pas là de simples opérations commerciales ni d'expropriations. C'est l'avenir d'un peuple qui est en jeu. De plus, le Gouvernement a vis-à-vis des Indiens une responsabilité particulière qui exige une très grande honnêteté au cours des négociations. L'histoire des transactions du Gouvernement, dans le cadre des traités, jette peut-être une ombre sur la situation depuis les débuts, et le Gouvernement devra faire tout en son pouvoir pour s'assurer que, cette fois, tout se passera de façon irréprochable. Agir autrement équivaldrait sûrement à jeter les semences de griefs futurs.

Il faut également reconnaître que les demi-mesures sont bien la dernière chose dont nous ayons besoin. Si nous décidons enfin de faire les efforts pour jeter les bases du développement des Indiens, nous devons nous assurer que les ressources sont suffisantes. A cet égard, je crois que nous devons chasser de nos esprits l'illusion que ce développement peut se faire à bon marché. Il nous faudra des ressources considérables, sous une forme ou sous une autre, pour accomplir le travail qui a été si longtemps négligé.

Enfin, j'exhorte le Gouvernement et les autochtones à tenter de parvenir à une entente qui soit assez souple pour permettre l'évolution positive nécessaire. Je ne crois pas que personne puisse établir un plan directeur détaillé pour l'avenir. Les conditions des règlements devraient donc laisser toute latitude de faire des changements. Trop de rigidité ne peut qu'amener un nouvel éventail de problèmes.

Pour terminer, j'aimerais souligner que les négociations sur les revendications territoriales offrent une occasion sans précédent d'aborder certains problèmes importants et désaccords profonds qui opposent les Indiens et les non-Indiens et de jeter les bases d'un avenir plus harmonieux et plus productif. Si ces négociations sont superficielles ou fondées sur des critères qui ne reflètent pas réellement les besoins et les préoccupations des deux parties, elles échoueront sans aucun doute. Il est temps de bien réfléchir, de dialoguer franchement et de faire preuve d'imagination. Si les problèmes les plus délicats et les plus difficiles ne sont pas abordés, ce sera l'échec.

*Dans une lettre du 16 décembre 1974, le Commissaire avait souligné au Premier ministre le point de vue des Indiens quant à la portée des droits des autochtones dans le règlement de leurs revendications foncières:*

Je m'inquiète de ce que l'on semble croire que, dans les régions non assujetties aux traités, le Gouvernement vise surtout à éliminer les droits aborigènes en échange d'indemnités. Comme je l'ai déjà signalé, les Indiens concernés sont plutôt d'avis qu'ils devraient conserver leurs droits dans toute la mesure du possible. Bien que je conçoive facilement les conséquences d'une telle attitude, je ne pense pas qu'il soit déraisonnable de suggérer que le Gouvernement attende de voir ce que les Indiens vont suggérer. La nature exacte des droits autochtones traditionnels est encore mal définie et il est fort possible que des accords puissent intervenir, permettant de formuler les droits contemporains de façon acceptable pour toutes les parties en cause. Si c'est là ce que le Gouvernement désire, je crains que les termes 'extinction' et 'compensation' ne reflètent pas bien ce point de vue. Tout au contraire, ils donnent aux autochtones l'impression que la politique du Gouvernement consiste à les acheter et à mettre fin à des droits traditionnels qui, à leur avis, demeurent pertinents. Leur réaction sera donc négative et les négociations risquent d'être sérieusement entravées.

Je me rends compte qu'il importe de conclure et de respecter des accords solidement établis, mais je doute que nous arrivions à formuler des 'accords définitifs' en 1974 avec plus de succès qu'en 1874. Si nous tenons à éviter la continuelle question de 'réouverture' qui a si souvent fait l'objet de vos inquiétudes, il nous faut, me semble-t-il, des pactes d'une souplesse à l'épreuve du temps au lieu de règlements définitifs car, si ceux-ci échouent, la population indienne se trouvera confinée et restreinte au lieu d'avoir été aidée dans son évolution progressive vers l'autonomie.

En outre, je m'oppose à l'idée que les questions qui font l'objet des revendications ne se rattachent pas aux problèmes socio-économiques courants dans les collectivités indiennes. Les Indiens ont toujours soutenu que ces questions sont inextricablement liées. Si nous ne parvenons pas à élaborer des méthodes de règlement des revendications qui soient justes et équitables et qui donnent libre cours à l'exposé des griefs, les efforts déployés pour la promotion économique demeureront, à mon avis, aussi infructueux que dans le passé.

*Deux commentaires faits par le Commissaire, l'un à Whitehorse en février 1975 et l'autre à Ottawa le mois suivant, font ressortir combien les droits autochtones sont interprétés différemment dans la région de la baie James et dans la vallée du Mackenzie. Le second extrait provient d'une entrevue à Radio-Canada:*

Dans la région de la baie James, la politique a été de supprimer les droits aborigènes en échange de terres de réserve, de versements en espèces et de droits de

chasse et de pêche. L'accord comprend d'autres points, mais ceux-là semblent les plus importants. La formule utilisée ici ne prévoit pas la suppression de tous les droits originels contre une indemnité, mais plutôt la perte de certains droits et le maintien de certains autres, ou peut-être, l'établissement de droits quelque peu différents en remplacement des droits originels. Je pense ici aux dispositions de l'accord concernant les terres, la chasse et la pêche. On peut considérer la disposition relative aux terres de réserve comme donnant aux Indiens la possibilité de conserver une petite partie du territoire qu'ils détenaient à l'origine; quant à la disposition relative aux droits de chasse et de pêche, qu'ils soient exclusifs, comme dans certaines régions, ou spéciaux, comme c'est le cas pour les terres inoccupées de la Couronne dans d'autres régions, elle maintient en quelque sorte les droits originels. Mais à toute fin pratique, les droits aborigènes sont supprimés.

Par contre, les Indiens des Territoires du Nord-Ouest ont bien fait comprendre qu'ils tiennent à conserver le plus possible leurs droits originels. Ils ont affirmé qu'ils n'étaient pas à ce point intéressés à l'indemnisation et qu'ils préfèrent négocier un accord aux termes duquel leurs droits originels seraient confirmés et consacrés dans des mesures législatives. Pour leur part, les Inuit des Territoires ont eux aussi donné à entendre qu'ils s'intéressent bien plus aux terres et aux droits territoriaux qu'aux indemnités.

### 35

Grâce à l'accord sur la baie James, d'importantes modifications furent apportées au projet dont certains aspects écologiques préoccupaient beaucoup les Indiens. Il existe dans le traité des éléments très intéressants au sujet des droits de chasse et de pêche, et des droits perpétuels à la jouissance de terres, qui ne sont toutefois pas considérées comme des réserves. On a donné une plus grande publicité à la somme versée en dédommagement parce qu'elle paraissait considérable. La question est de savoir si cette somme suffira à assurer une base économique à la population concernée pour l'aider à changer son mode d'existence traditionnel basé sur la chasse, la pêche et le commerce des fourrures et à s'adapter aux activités découlant du projet hydro-électrique et des autres aménagements. S'il en coûte \$50,000 pour créer un emploi dans notre société moderne, et si le règlement des revendications vise, entre autres choses, à fournir une base économique à la population d'une région, on peut se demander si les ressources affectées sont suffisantes. Dans un règlement de ce genre, c'est l'essentiel de la question.

### 36

*Pour l'avenir de nos enfants. Edmonton, le 15 janvier 1974:*

Personnellement je suis porté à prédire qu'il y aura des règlements globaux partout dans le Grand Nord, grâce auxquels les autochtones accèderont à une force

économique importante. Dans ce contexte, j'entends qu'ils seront alors en mesure de traiter sur un pied d'égalité avec d'autres gens économiquement puissants et d'exercer une influence véritable sur des organismes comme Cominco, Arctic Gas, l'administration des Territoires du Nord-Ouest et le Gouvernement du Canada.

C'est, si je ne m'abuse, ce qu'ils ont déclaré dans le document présenté par la Fraternité des autochtones du Yukon.\* «Donnez-nous une puissance économique réelle; donnez-nous l'occasion de commettre nos propres erreurs et vous serez étonnés de ce que nous sommes capables de faire». Tout ce que j'ai entendu au cours des discussions avec les Indiens et les Inuit des Territoires du Nord-Ouest confirme que c'est ainsi qu'ils pensent: «Comme nous revendiquons particulièrement ce fonds de terre, donnez-nous une part d'intérêt dans toute sa mise en valeur et laissez-nous y participer à titre de membres actifs. Ne nous en écarter pas comme cela s'est déjà produit dans le Sud.» Si cela se réalise, la situation sera plus difficile pour les exploitants et les autorités gouvernementales mais rien n'est impossible. Je pense que les avantages à moyen et à long termes seraient considérables, non seulement pour les autochtones en cause mais aussi pour toute la société. Le problème, c'est qu'une entreprise comme l'oléoduc entraîne hélas des changements très rapides, beaucoup trop rapides à mon avis. La transition se fait à un rythme tellement vertigineux que les autochtones se demandent s'ils doivent se résigner à un pareil bouleversement. Qui le sait?

## IX Un cadre de solution

37

*Le rapport du Commissaire présenté au Comité mixte du Cabinet et des dirigeants indiens en avril 1975 donne un aperçu d'une approche envisagée pour le règlement des revendications des autochtones:*

Au cours des cinq dernières années, les Indiens se sont généralement consacrés à la recherche et à l'élaboration de leurs revendications et, faute de temps, ils ne se sont pas particulièrement penchés sur la question des mécanismes requis pour régler les points litigieux. En conséquence, la Commission d'étude des Revendications des Indiens s'est surtout efforcée de faciliter l'élaboration des réclamations, d'étudier leur importance contemporaine, historique et juridique et de poursuivre la discussion avec la population autochtone. Les négociations ont été encouragées afin que les réclamations pressantes puissent être traitées et les problèmes mieux cernés.

---

\**Together Today for Our Children Tomorrow: A Statement of Grievances and an Approach to Settlement by the Yukon People.* Whitehorse, jan. 1973.

On est maintenant arrivé à une autre étape; grâce à l'expérience acquise par le biais des revendications qui ont déjà été présentées, plusieurs chefs de bande sont persuadés que les mécanismes disponibles sont, dans nombre de cas, inadéquats pour obtenir gain de cause. Ils n'ont pas l'impression que les institutions ou les voies existantes puissent se prêter à l'étude impartiale de toutes les questions. Par conséquent, la Commission a récemment engagé d'amples discussions avec les représentants de plusieurs associations indiennes afin de déterminer les mécanismes susceptibles de traiter le volume, la diversité et la complexité des questions liées aux revendications.

Les discussions que j'ai eues avec les dirigeants indiens des trois provinces des Prairies ont révélé une approche propice au règlement de leurs réclamations. A mon avis, elle a beaucoup de valeur. Elle a le mérite de se concentrer davantage sur la question fondamentale de l'amélioration des rapports entre la population indienne et la société canadienne, au lieu de se contenter de résoudre les problèmes des réclamations.

La procédure de base pour régler les réclamations exigerait que les questions fondamentales soient d'abord soulevées par l'intermédiaire des associations indiennes dans les provinces et les Territoires, puis présentées directement à un Comité du Conseil des ministres. Les questions seraient alors discutées dans ce forum afin de déterminer s'il existe une base d'entente. Grâce à ce mode d'action, il y aurait moyen d'établir les principes et paramètres généraux des mécanismes de règlement. Ces ententes permettraient de déléguer l'étude en détail des questions. Dans certains cas, cela pourrait exiger des négociations à un palier secondaire. Dans d'autres, il y aurait lieu de recourir à l'adjudication ou à un mécanisme administratif tandis que, dans d'autres cas encore, il vaudrait mieux en référer aux tribunaux ou à des commissions d'arbitrage spécialement établies. De cette façon, les méthodes de règlement seraient adaptées aux questions et fondées sur des ententes de principe.

Pour faciliter ces négociations, on propose de créer une commission consultative, indépendante et impartiale, qui étudierait les questions fondamentales de concert avec les Indiens intéressés et avec le Gouvernement, pour ensuite présenter des recommandations aux négociateurs. Dans le cadre proposé, une telle commission serait indispensable: autrement, les questions risqueraient d'être abordées de façon stéréotypée et trop partielle, et les négociations pourraient rapidement aboutir à l'impasse, comme l'expérience l'a montré jusqu'à maintenant. Les vues d'une tierce partie acceptable joueraient un rôle important puisqu'elles orienteraient le débat jusqu'au point où il serait plus facile de s'entendre.

On envisage que la commission soit constituée d'une seule personne acceptée par les Indiens et par le Gouvernement. Dans le cadre de la Loi sur les enquêtes, le commissaire aurait pleins pouvoirs et il serait habilité à en déléguer à d'autres personnes également acceptables aux yeux des Indiens; ces personnes seraient chargées d'enquêter sur des questions spécifiques. Il est en outre proposé que cette commission soit habilitée à préconiser le financement nécessaire à l'élaboration et à la négociation des revendications. La commission contrôlerait aussi le fonctionnement de tout mécanisme de règlement spécial découlant des négociations initiales et suggérerait des modifications si elle constatait que les objectifs fixés par le Gouvernement et les Indiens ne soient pas en voie de réalisation. En outre, le commissaire présiderait les négociations initiales pour en faciliter le déroulement. Finalement, la

commission contribuerait à renseigner le grand public sur les questions débattues. Dans ce cadre, les Indiens et le Gouvernement pourraient se concentrer surtout sur les questions latentes des droits reconnus par traités, les responsabilités de fiducie incombant au Gouvernement et les règlements dans les régions non assujetties aux traités.

Une telle commission deviendrait une institution tout à fait nouvelle pour résoudre les problèmes des revendications. En préconisant cette approche, on tient compte de ce que le Gouvernement a déjà accepté que les Ministres rencontrent les chefs de bande pour traiter de la nature des problèmes indiens; mais tant dans les régions visées par les traités que dans celles qui ne le sont pas, la plupart des problèmes finissent par se rattacher aux droits et aux revendications des Indiens et à leur règlement. Il faudra maintenir une étroite interdépendance entre les mécanismes de traitement des réclamations et toute autre méthode adoptée ultérieurement pour résoudre des problèmes d'ordre plus général.

Rien de ceci ne vise le moindrement à saper les responsabilités et rôles spéciaux du Ministre des Affaires indiennes et de son Ministère. Bien au contraire, cela leur permettrait de se libérer du double rôle paradoxal d'opposant et de défenseur qu'ils sont actuellement appelés à jouer.

Le succès de tout mécanisme de règlement des revendications dépendra beaucoup de l'approche. Il faudra de la patience et un effort concerté pour inspirer confiance. L'incertitude sera inévitable car les questions sont complexes. Trouver un consensus ne sera guère aisé et le processus pourrait en être lent. De l'avis de certains, il faudrait que le mécanisme soit continuellement disponible puisqu'il ne peut y avoir aucune fin aux relations entre les Indiens et le Gouvernement, pas plus qu'il ne puisse y en avoir une aux relations entre les autorités fédérales et provinciales. Les sujets de grief des Indiens ne peuvent pas plus facilement disparaître que ceux des Québécois ou des gens de l'Ouest; ces problèmes font partie de la réalité politique du Canada. A maints égards le processus même peut être plus important que tout accord qui pourrait en découler. Le concours d'un conciliateur qui comprend les deux réalités et dont la mission consiste à veiller au progrès des entretiens est donc indispensable.

La plus grande souplesse est nécessaire en traitant ces questions car si l'on tient à assurer un jour l'autonomie des Indiens, il faut que les règlements des revendications leur permettent d'y accéder. Il est extrêmement difficile de savoir ce qu'il faudra à un moment donné pour réaliser cet objectif. S'il importe que les deux parties s'astreignent à négocier des accords valables, acceptés de part et d'autre, il faut aussi que ces mêmes accords prévoient assez de latitude pour les ajustements nécessaires. Faute de quoi, les accords risquent d'entraver les efforts de coopération ultérieurs. A cet égard, il serait souhaitable que les Indiens et le Gouvernement œuvrent conjointement en vue d'un pacte progressif, fondé sur des objectifs fixés d'un commun accord, et qui assurerait la souplesse voulue. Je n'envisage pas la renégociation continue des questions fondamentales, mais il me paraît évident que si nous omettons, comme auparavant, de jeter des bases plus appropriées au progrès des Indiens, nous risquons non seulement de ne pas résoudre les problèmes existants mais aussi de les compliquer davantage.

Il importe que les relations entre les Indiens et le Gouvernement soient marquées de plus de coopération et de moins d'animosité. Dans les régions où les

droits aborigènes ont été irrévocablement aliénés ou érodés, des accords adaptés aux circonstances et assurant l'autonomie maximale des autochtones doivent être conclus. Dans d'autres où les droits aborigènes sont encore clairement établis et ont encore de l'importance, il y aurait lieu de les conserver le plus possible.

L'histoire des rapports entre le Gouvernement et les Indiens et les Inuit indique que les questions touchant les autochtones ne devraient pas être traitées comme des problèmes politiques ordinaires dont la solution consiste surtout à concilier les divers intérêts en jeu. Dans le cas des autochtones, le Gouvernement assume une responsabilité basée sur l'histoire et qui exige les plus hautes normes de justice. Ce fait place toute la question bien au-dessus des considérations politiques et juridiques d'ordre courant. Sinon, un élément important de la conscience collective en portera le poids. Nos annales révéleront une injustice fondamentale dans un domaine où, selon les termes d'un juge de la Cour Suprême, le Gouvernement s'était vu «confier un mandat politique comportant les plus hautes obligations». La méfiance et le cynisme s'installeront et les bases propices au progrès auront été compromises.

### 38

*En mai 1976, le Commissaire a résumé, au profit des directeurs de l'information des journaux canadiens, les principaux facteurs qui influent sur la résolution des questions fondamentales des revendications et a noté la structure qui venait de se développer pour les négocier:*

Les questions touchant les droits et les revendications sont intimement liées à la politique d'ensemble des affaires indiennes. Pour cette raison, on ne peut en disposer comme de simples points de détail techniques ou juridiques. On ne peut non plus les isoler des autres problèmes qui ressortissent aux affaires indiennes. Elles referont inévitablement surface dans le méli-mélo des politiques ayant trait aux affaires indiennes et c'est dans ce contexte qu'il faut tenter d'y répondre.

Toutefois, il semble que dans la plupart des cas, les divers gouvernements soient maintenant disposés à prêter une oreille plus attentive aux doléances des Indiens quoique souvent ils attendent que ces derniers fassent les premières démarches. Ceci, en soi, implique que ces questions ne surgiront pas de sitôt car, bien que les Indiens se soient bien organisés au niveau provincial et national ces dernières années, il est encore évidemment difficile que les positions des bandes éparpillées dans tout le pays soient définies et coordonnées afin qu'elles puissent servir de base dans les négociations au niveau provincial ou national, même si les structures pour ces négociations commencent à voir le jour. En plus, certaines de ces questions resteront en suspens, peut-être parce qu'elles ne sont pas assez prioritaires ou parce qu'il est difficile d'obtenir un consensus sur la manière de les aborder.

La communauté indienne maintient en son sein, tant au niveau individuel que collectif, une forme de démocratie et d'autonomie qu'il est parfois difficile d'apparenter au modèle canadien d'institutions centralisées, bureaucratisées et rigides. La nécessité pour les bandes de se grouper en associations afin de pouvoir négocier avec les gouvernements fédéral et provinciaux est un concept qui semble éminemment

étrange et suspect aux Indiens et, à cause de cela, il leur est très difficile de développer une action politique d'envergure. Toutefois, je tiens à souligner que la chose s'est déjà faite et qu'en général, pareils mouvements ont été longuement discutés par les Indiens. Cela prend du temps, certes, mais je crois que cela en vaut la peine, car les diverses communautés qui, individuellement, suscitent les changements devront aussi s'y adapter. Il serait peut-être plus facile du point de vue administratif de régler ces situations dans quelque capitale lointaine, mais, jusqu'ici, cette façon de procéder a nui à l'émancipation et au progrès des Indiens.

Bien qu'en général les hommes politiques et les autres personnes qui suivent de près l'évolution des affaires indiennes s'accordent à dire qu'il ne sera pas facile de régler les griefs concernant les droits et les revendications, on décèle chez eux cependant une volonté bien arrêtée de mettre en place les mécanismes de négociations qui permettront d'aborder les problèmes en suspens d'une façon rationnelle et ordonnée. Cette nouvelle approche, bien que passée quelque peu inaperçue jusqu'ici, offre, à mon avis, beaucoup d'espoir. Il y a environ un an, en avril 1975, la Fraternité nationale des Indiens déposait devant un comité du Cabinet une proposition concernant le processus à suivre pour les revendications; les Indiens avaient préparé cette proposition en collaboration avec notre Commission. La proposition fut acceptée en principe par les Ministres et des comités mixtes reçurent pour mission d'en résoudre certains détails.

En avril de cette année, l'honorable Marc Lalonde et M. George Manuel, président de la Fraternité nationale des Indiens, rendaient publique une décision du Cabinet créant officiellement un comité mixte composé du conseil exécutif de la Fraternité nationale des Indiens et d'un groupe de ministres dont les ministères sont responsables de programmes qui affectent les Indiens inscrits. Ils ont annoncé par la même occasion que le comité mixte s'était mis d'accord sur de nouveaux mécanismes pour l'examen des revendications, mécanismes qui prévoient notamment la constitution d'un sous-comité mixte composé de trois ministres et de trois notables indiens, et la création d'une Commission canadienne des droits des Indiens chargée de faciliter l'étude des revendications et le déroulement des négociations et de fournir aux intéressés toute l'aide et l'appui nécessaires, sous l'égide du Comité mixte. Je crois qu'il s'agit là d'une façon tout à fait nouvelle et originale d'aborder les problèmes fondamentaux. Sa mise en application devrait susciter un regain d'activités favorables à la concertation et visant à la réalisation des aspirations des Indiens.

A mesure que les choses évoluent au niveau fédéral, il devient de plus en plus évident que, pour qu'il y ait progrès sur le plan du règlement des griefs et des réclamations, les provinces devront s'astreindre davantage à l'examen et à la solution de certains problèmes fondamentaux très complexes. Dernièrement, certaines provinces semblent avoir adopté une attitude plus positive et consciencieuse à cet égard et l'on peut même espérer voir les trois interlocuteurs adopter des points de vue compatibles au sujet de ces problèmes.

Nous avons là un aperçu général des grandes questions touchant les droits et les réclamations des Indiens et des mécanismes de règlement qui, lentement, commencent à prendre forme. Ces questions vont assumer une importance croissante sur le plan politique et plusieurs d'entre elles vont ouvrir de nouvelles perspectives sur l'avenir économique des bandes indiennes. Je suis certain que les média d'information vont suivre de près les progrès accomplis à cet égard et aider le public canadien

à comprendre la nature et l'importance des enjeux. D'ailleurs, je dois dire que, jusqu'ici, la presse a joué un rôle très utile et s'est montrée très consciencieuse. Mais si vous me le permettez, j'aimerais vous faire part d'une constatation basée sur mon expérience quant au rôle des média. J'ai découvert qu'il faut un effort considérable pour combattre les préjugés culturels et intellectuels que nous, non-Indiens, nourrissons au fond de nous-mêmes, pour enfin pouvoir évaluer les problèmes tels qu'ils se présentent vraiment. J'ai eu l'occasion de me familiariser avec ces problèmes et il m'arrive encore de m'étonner en voyant comment une question qui semble de prime abord relativement simple se révèle à l'étude beaucoup plus complexe. Cela vient de ce que ces problèmes ne sont pas des faits isolés, mais des phénomènes inhérents à une situation politique et culturelle que les Canadiens connaissent très mal. Pour être à même de comprendre les griefs des Indiens et leurs revendications, il faut d'abord connaître la situation générale des Indiens, ce qui n'est pas chose aisée. Pour y arriver, il va falloir que les média et toutes les personnes concernées soient prêts à déployer plus d'efforts que jamais. Autrement, par ignorance des faits, la situation pourrait être faussée dès le départ et, au lieu de remédier aux problèmes, nous pourrions en créer de nouveaux.

A mon sens, un phénomène qui se développe rapidement, c'est que les Indiens cherchent à trouver de nouvelles façons de s'adapter à la puissante société qui les entoure. Certains d'entre eux s'efforcent d'y parvenir au moyen de règlements modernes et globaux de leurs revendications et d'autres invoquent l'esprit des traités passés avec les Blancs. Il est évident toutefois qu'ils n'entendent pas renoncer à leur identité profonde d'un peuple séparé et distinct au sein de la diversité canadienne. Ils ne veulent pas non plus un paternalisme bénin comme fondement des nouveaux rapports qui seront établis. J'ai confiance en l'avenir de nos rapports avec les Indiens. Mais la tâche de construire un avenir meilleur ne sera pas facile, et il n'y aura pas de progrès si nous ne consentons pas à affronter les difficultés du règlement de leurs revendications.

*A Yellowknife, en octobre 1974, le Dr Barber a souligné le besoin d'élaborer une nouvelle approche vis-à-vis des réclamations des Indiens:*

Je ne saurais trop insister sur le fait que les temps ont changé. Les solutions d'hier ne sont plus valables. Nous nous sommes longtemps bercés d'illusions, pour la bonne raison que les populations autochtones n'avaient pas de pouvoir politique. Ce n'est plus le cas maintenant et, qui plus est, il est peu probable que leur pouvoir politique et juridique, pouvoir qu'ils ne font que commencer à exercer, ne s'affaiblisse. C'est une donnée politique avec laquelle il faut désormais compter, mais c'est surtout une question d'honneur et de justice. Il nous faut régler enfin cette question en suspens qui découle de la nature même de notre pays.

J'espère que nous sommes prêts psychologiquement à relever ce défi qui nous est lancé plutôt inopinément et qui dérange la façon dont nous avons toujours conçu nos rapports avec les autochtones. J'imagine que, d'une certaine façon, nous réagissons comme quelqu'un qui marche sur les pieds de son voisin depuis tellement longtemps qu'il s'indigne lorsque celui-ci veut retirer ses pieds. J'espère que dans leur intérêt et dans le nôtre nous allons nous corriger de nos manies.

Mars, 1977

Lloyd Barber,  
*Commissaire aux  
revendications des Indiens.*



















